

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO.

1.1. ÂMBITO DO PROBLEMA E OBJECTO DA INVESTIGAÇÃO.

Esta dissertação tem por objecto os “sinais geo-turísticos”. Mas, o que são os “sinais geo-turísticos”? Existem em Portugal? A que escalas territoriais? Qual a sua utilidade? Que valor acrescentam ou podem acrescentar à oferta e promoção de destinos turísticos? E quanto aos serviços turísticos? E a nível da organização institucional e promocional dos destinos turísticos? E o que qualificam a nível dos territórios? E ainda, quais as vantagens para os territórios turísticos da sua existência e valorização?

Estas são as perguntas de partida que coloco a mim próprio para a realização deste trabalho de investigação.

Estou consciente das dificuldades que estas perguntas, bem como as suas respostas, colocam num país onde a investigação científica, ao que se apurou até ao momento, não discorreu sobre o tema. Embora, daí também resultem desafios estimulantes à realização deste trabalho.

Na verdade, nem na literatura científica e técnica disponível em Portugal, nem nos documentos oficiais estratégicos dos órgãos públicos responsáveis pela política turística, nem em normas jurídicas, surge o emprego da expressão “sinais geo-turísticos”. Todavia, todos nós já ouvimos falar de marcas turísticas, produtos turísticos, logótipos e imagens promocionais, mas “sinais geo-turísticos”? Quem não conhece a projecção comunicacional simbólica da *Costa del Sol* espanhola, ou da *Côte d’Azur* francesa? Quem não conhece a imagem do turismo de Portugal concebida pelo pintor José de Guimarães? Ou a imagem de marca do turismo de Espanha?

Estas imagens, designações, logótipos ligadas a uma componente territorial simbólica (costa, país) com forte identidade podem incluir-se no conceito de sinais “geo-turísticos”.

Por outro lado, estes “sinais geo-turísticos” são apenas símbolos comunicacionais utilizados para a promoção turística desses destinos ou podem também ser instrumentos para a valorização e qualificação estratégica dos serviços e organizações que compõem a oferta turística desses destinos?

Será possível dissociar a promoção turística do conteúdo (oferta turística) que visa promover? Que técnicas, que modelos de organização, que valores desse conteúdo podem a montante da promoção turística ser concebidos para que essa promoção atinja seus melhores resultados? Do ponto de vista das populações residentes? Dos destinatários da promoção? Das entidades públicas e privadas envolvidas?

A resposta alternativa ou cumulativa a esta pergunta leva-nos a outras questões: Existem já experiências conhecidas a nível internacional de modelos organizacionais e institucionais criados a propósito dos “sinais geo-turísticos” e que sejam utilizados para a promoção dos destinos turísticos? E para a qualificação e valorização da oferta turística?

No capítulo 3 deste trabalho desenvolverei este assunto.

O encadeamento sucessivo de respostas a novas perguntas colocadas parece-nos fundamental em termos de evolução da investigação e do caminho crítico a percorrer.

Numa primeira análise à situação no nosso país, posso concluir que temos alguma dificuldade em encarar o conceito e entendê-lo enquanto ferramenta ou instrumento útil à prossecução de objectivos de desenvolvimento estratégico, quer a nível da oferta, quer da promoção turística.

Senão vejamos: desde 1974 são conhecidas as designações “Costa Verde”; “Costa de Prata”; “Costa de Lisboa”; “Montanhas”; “Planícies”; “Algarve”; “Madeira” e “Açores”.

De comum a todas elas, as mesmas têm uma componente territorial “costa”, “planície”,

“montanha” ou com uma ligação a uma região bem demarcada geograficamente, seja no continente, o Algarve, ou nas Ilhas, a Madeira ou os Açores. São “denominações geoturísticas”.

Porém, no trabalho desenvolvido pelo Ministério da Economia, ICEP e Direcção Geral de Turismo em 2002 com o título “Turismo em Portugal – Política; Estratégia e Instrumentos de intervenção” não se assume o conceito. Com efeito, tais designações são identificadas (vide p.109) como Áreas Promocionais, ou seja, como figuras de ordenamento e de planeamento do território, que identificam destinos regionais definidos em função da sua identidade turística (recursos, situação geográfica e acessos, grau de desenvolvimento da oferta, engenharia do produto, etc.).

Por outro lado e desde 1998 foram instituídas novas áreas promocionais de referência, a saber, “Porto e Norte de Portugal”; “Beiras”; “Lisboa e Vale do Tejo”; “Alentejo”; “Algarve”; “Madeira” e “Açores”.

Por comparação com as designações de 1974, a componente simbólica territorial que as expressões “costa, planícies, montanhas” tinham sai agora mais diluída com as novas áreas promocionais. Todavia, não deixa de existir uma ligação à simbologia regional com a indicação de regiões, ora bem determinadas geograficamente (Algarve, Madeira, Açores, Alentejo), ora assentes na projecção comunicacional de cidades (Lisboa, Porto) conhecidas internacionalmente, às quais se ligam áreas territoriais de referência (Vale do Tejo, Norte de Portugal).

Igualmente neste trabalho, é apresentado o conceito de marcas turísticas (p.111), entendidas como designações (ou outra representação gráfica) associadas a uma gama de motivações, com capacidade para gerar e captar fluxos de tráfego e com características únicas no quadro do destino, que gozam de imagem e notoriedade para os potenciais consumidores.

Como exemplos de marcas turísticas são apresentadas “Sol e Mar Algarve”, “Sol e Mar Costa Azul”, “Golfo Costa do Estoril e Sintra”, “Touring” (equivalente português, “rota, itinerário”) “Beiras”, “Porto e Norte de Portugal”. Em várias destas “marcas turísticas”,

existe a componente territorial agregada “Algarve”, “Costa Azul”, “Costa do Estoril”, pelo que mais uma vez se pode apresentar um exemplo de “denominações geo-turísticas”.

Na minha perspectiva, o facto de as entidades oficiais portuguesas não denominarem o conceito de “sinal geo-turístico” não significa que o mesmo não possa ser identificado e densificado.

Aliás, existe abundante literatura científica no âmbito do Turismo (Fuster, 1998; Gómez Lozano, 2002) neste domínio.

Problemática será apenas uma abordagem inadequada do conceito, como resultaria de os “sinais geo-turísticos” se confundirem com áreas promocionais ou com marcas turísticas regionais, o que poderá gerar alguma desorientação (Estamos a falar de oferta ou promoção turística? Estamos a falar em figuras de ordenamento do território ou símbolos comunicacionais de promoção turística?), com uma duplicação de esforços de investimento promocionais e a consequente menos-valia na organização institucional do destino turístico.

Por exemplo, a Costa do Estoril é apresentada sob três marcas regionais “Sol e Mar, Costa do Estoril e Sintra”, “Golfe Costa do Estoril e Sintra” e “Meetings, Incentives e Events Costa do Estoril e Sintra”. Compreende-se a lógica de associar a Costa do Estoril e Sintra a várias motivações turísticas, mas que mecanismos institucionais e organizacionais permanentes e sustentáveis poderão direccionar a promoção turística para todos estes mercados – alvo? Como será feita a divisão orçamental da promoção turística pelas várias rubricas? Que significado promocional e comunicacional terá junto dos vários mercados – alvo a expressão “Costa do Estoril e Sintra”? Não se estará a vulgarizar o valor territorial da Costa do Estoril e Sintra? Áreas que têm projecção internacional, tendo em atenção que Sintra foi qualificada como Património Mundial pelo Comité competente?

Por sua vez, se atendermos ao caso de Espanha, posso dar um exemplo inverso e que nos leva a reflectir sobre o assunto: é conhecida desde os inícios da década de 90 a

seguinte denominação geo-turística “Costa del Sol, Costa del Golf”. Não se prescindiu da componente territorial simbólica da expressão “costa” e associou-se a ela dois produtos turísticos distintos: o sol e mar e o golf. Todos os destinatários desta mensagem sabem que por detrás da expressão existe um mecanismo institucional e organizacional permanente e estável que na área territorial respectiva ora promove o produto turístico sol e mar, ora promove o produto turístico golf. Será mera inversão de palavras ou existirá uma lógica subjacente de reforço da componente territorial na promoção dos produtos turísticos com o conceito de “sinais geo-turísticos”? Com repercussões na qualificação da organização e estruturação da oferta turística?

Em Portugal, poder-se-à constatar nas orientações de política turística a desvalorização (ou desconhecimento?) do conceito de “sinais geo-turísticos”.

Recentemente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2003, de 01.08.2003 intitulado “Medidas estratégicas de Política de Turismo” as “marcas, sub marcas e produtos turísticos regionais” são encarados enquanto medidas dirigidas à dinamização da procura. Defende-se um novo modelo de concertação e contratualização da promoção turística baseado na repartição de competências da importância das marcas, ou seja a marca Portugal será promovida pelo organismo com competência nacional atribuída para o efeito, enquanto a promoção de marcas, sub marcas e produtos turísticos regionais será efectuada por agências regionais de promoção turística, associações de direito privado sem fim lucrativo formadas por associações representativas do sector do turismo, por empresas turísticas relevantes e por entidades do sector publico, de carácter ou âmbito regional e ou local.

A escala territorial de promoção de marcas justifica a repartição de competências, por um lado a nível nacional, por outro a nível regional e local de organismos com competências criadas para esse fim. Não há nenhuma palavra naquele documento governamental quanto ao papel das marcas sejam elas regionais, sub-regionais ou locais, enquanto símbolos ao serviço do planeamento e desenvolvimento turístico, à qualificação da oferta, em suma, da dinamização e estruturação da oferta.

O que coloco como ponto de partida da investigação é a perspectiva segundo a qual a marca, enquanto valor, pode ser trabalhada a montante através de mecanismos jurídicos e institucionais que a qualificam. Adicionalmente, a marca assim como outras denominações (indicações geográficas, de proveniência e outras) poderá ser abrangida num conceito mais amplo (o de “sinais geo-turísticos”) contendo valores territoriais intrínsecos que contribuem não só para uma mais – valia estratégica para dinamização da procura turística, mas também para uma melhor qualificação e organização institucional dos serviços e da oferta turística em geral.

Para lá se chegar, com os contributos da experiência internacional assinalados no Capítulo 3, utilizam-se dois métodos: a valorização das técnicas e instrumentos jurídicos do direito da propriedade industrial e da regulação jurídica do direito da qualidade.

Apresenta-se, assim, neste trabalho, uma abordagem nova do Direito, como instrumento na operacionalização de estratégias de planeamento e desenvolvimento de base territorial e da organização territorial turística em que a regulação jurídica não assume uma função condicionante ou limitadora, mas sim impulsionadora do desenvolvimento e ao serviço de uma estratégia de gestão das áreas destino-turísticas.

Nos capítulos 5 e 6 serão abordados estes assuntos.

Para demonstração do caminho crítico da investigação, o Autor escolheu uma área regional específica: o Algarve. Essa escolha partiu de uma série de razões:

- a) A maior facilidade do Autor da investigação à área específica: reside no Algarve e tem melhor acessibilidade às fontes de investigação;
- b) A notoriedade do destino turístico Algarve: para além da sua importância como destino turístico nacional e internacional, o turismo é aposta estratégica fundamental de desenvolvimento empreendida por entidades públicas e privadas;

- c) A importância do estudo para o meio: porquanto a dissertação se destina a ser entregue na Universidade do Algarve e dela pode resultar mais caminho crítico e valor científico para a região;
- d) A escala territorial: o Algarve é uma unidade territorial perfeita para o estudo, porquanto o seu território tem uma área geográfica claramente referenciada no território nacional coincidente com um modelo institucional associativo baseado em municípios e entidades regionais representativas do sector público e privado, podendo ser estudado a diversos níveis territoriais de actuação: nível regional, sub-regional e local.

Uma ultima consideração em termos de âmbito da investigação: a mesma será feita com o enquadramento legal, regulamentar e institucional vigente até 30.09.03.

Considera-se que os documentos publicados, seja em sede de política e estratégia do turismo definida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2003, de 01.08.03, seja em sede de estruturação institucional com a Lei Orgânica do Ministério da Economia publicada pelo Decreto-Lei n.º 186/2003, de 20.08.03, fornecem o quadro legal e institucional suficiente para enquadrar a médio prazo o âmbito e objecto da investigação proposto.

Falaremos em seguida dos objectivos e metodologia da investigação.

1.2. OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO.

Quais são os objectivos da investigação?

Enumeram-se cinco objectivos da investigação:

PRIMEIRO: Validar a existência dos “sinais geo-turísticos” enquanto conceito. Far-se-à uma retrospectiva histórica, a nível nacional, da evolução do conceito nos territórios turísticos enquanto símbolos promocionais desses territórios, ponto crítico presente e futuras projecções.

SEGUNDO: Demonstrar a importância dos “sinais geo-turísticos” enquanto instrumento estratégico para a criação de valor nos territórios turísticos, na organização institucional no sector turístico e ainda na promoção turística desses territórios. Far-se-à, também, uma retrospectiva histórica da evolução deste instrumento, com a análise e qualificação dos territórios turísticos e dos mecanismos institucionais e regulamentares envolvidos, bem como ponto crítico presente e futuras projecções. Este segundo objectivo da investigação será complementar do primeiro acima assinalado.

TERCEIRO: Analisar estudos de caso de destinos ou zonas turísticas internacionais conhecidos e consolidados a nível da utilização dos “sinais geo-turísticos” com a compreensão das razões da sua criação, mecanismos associados a tal utilização e seu valor e mais – valias estratégicas para os destinos ou zonas turísticas envolvidas com contributos de caminho crítico e valor acrescentado para o conhecimento científico nesta área em Portugal.

QUARTO: Demonstrar a importância em termos específicos dos objectivos da investigação numa região turística portuguesa. Escolhi o Algarve como área de estudo e farei referência à utilização destes sinais em duas perspectivas: a uma escala territorial, com análise de incidências espaciais a nível local, sub-regional e regional e suas comparações; e numa escala institucional, com análise dos mecanismos associados dinamizadores da oferta e da promoção turísticas.

QUINTO: Por último, pretende-se como objectivo final desta investigação apontar caminhos a nível de política legislativa em Portugal que, face às perspectivas histórica e crítica a descrever nos capítulos 1 e 2, estudo de casos conhecidos a nível internacional a realizar no capítulo 3 e análise da situação numa região específica portuguesa (o Algarve) constante do Capítulo 4 deste estudo, aperfeiçoem mecanismos legais, regulamentares e institucionais vigentes tendo em vista uma mais valia – institucional, tanto na estruturação e qualificação da oferta, como da dinamização da promoção turística.

1.3. METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO.

1.3.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS.

Quais os caminhos e métodos que se propõem recorrer para atingir os objectivos e dominar o âmbito e objecto da investigação?

Por outro lado, quais as fontes e instrumentos que irei utilizar para analisar o estudo de caso específico que se pretende pioneiro a este nível da região do Algarve?

Cumprasse assinalar que este trabalho comporta essencialmente uma investigação jurídico-institucional do ponto de vista do Direito, sendo a regulação jurídica considerada instrumento estratégico fundamental para a qualificação, organização e estruturação dos destinos turísticos. Adiante se referirá o papel da regulação na perspectiva da investigação.

Na investigação jurídica é corrente a análise de um determinado problema de investigação sob três perspectivas:

- a) A perspectiva sistemática (sistema), com recurso à análise de fontes legislativas internacionais, comunitárias, nacionais, regionais, sub-regionais e locais sobre um determinado assunto, sendo objectivo procurar princípios jurídicos integradores e harmónicos do funcionamento do sistema jurídico;
- b) A perspectiva comparada (método comparado) para se cotejarem princípios e normas jurídicas entre diversos sistemas jurídicos, suas possíveis relações, complementaridades e oposições, tendo em atenção a perspectiva sistémica (sistema interno) de cada um deles;
- c) A perspectiva histórica, afim de que o investigador recorra ao passado para compreensão do presente, com interpretação das fontes legislativas numa óptica evolutiva, sempre tendo em consideração a época e o contexto histórico em que foram emitidos;

Os problemas que se colocam a esta investigação e tendo em atenção que o objectivo final do trabalho consiste na evolução prospectiva da política legislativa em Portugal sobre os “sinais geo-turísticos”, com o aproveitamento e valorização de mecanismos jurídicos em vigor, designadamente, regulação jurídica da qualidade e dos sistemas e práticas de direitos de propriedade industrial, aconselham-me vivamente a não prescindir daquelas perspectivas.

Assim, as perspectivas históricas e sistemáticas serão abordadas essencialmente no Capítulo 2 deste trabalho. Para se compreender o que são os “sinais geo-turísticos” hoje, é necessário compreender o que foram no passado, qual a sua evolução, em que medida se projectam no presente, sua utilidade para o futuro, sempre dentro do contexto sistemático de cada época em que são estudados.

Para o estudo de casos internacionais no Capítulo 3 deste trabalho, será adoptada a perspectiva comparada. Dadas a internacionalização e globalização com que a actividade turística hoje se depara (sendo ela própria um dos impulsos a essa globalização), assume-se que os casos internacionais conhecidos sobre os “sinais geo-turísticos”, o seu enquadramento, valorização e promoção possam constituir um contributo crítico e criativo para a investigação.

Daí que não se perspetive o estudo de casos internacionais numa óptica de oposição com o nosso sistema jurídico, mas sim de complementaridade e de valorização.

Não se pretende também assumir qualquer replicabilidade dos estudos de casos internacionais conhecidos com integral transposição dos seus conteúdos para o ordenamento jurídico português. Apenas se assume que a evolução do ciclo de vida dos produtos e destinos turísticos em alguns países e regiões turísticas receptoras conheceu evoluções paralelas (Portugal, Espanha, França, Itália, entre outras), admitindo-se que o tratamento diferencial dos “sinais geo-turísticos” de outros sistemas organizacionais em relação ao nosso país, possa constituir diferencial e menos-valia estratégica do nosso sistema, com necessidade de recolha de contributos e caminho crítico a esse nível.

Uma ultima palavra em termos de considerações gerais para o caminho metodológico utilizado na determinação da qualificação e organização dos serviços e destinos turísticos.

Tal caminho precisa de ser explicado através de dois conceitos operatórios: os de “juridificação” e o de “regulação”. Com o conceito de juridificação “ abarca-se o conjunto dos processos pelos quais o Estado intervém em áreas da vida social (relações industriais, instrução, família, bem estar social, comércio) com métodos que limitam a autonomia dos indivíduos ou dos grupos na determinação dos seus negócios”. (Clark/Wedderburn, 1986, cit. por Fernandes, 1998, pp. 25-26).

A aplicação da noção implica “um juízo de relação entre complexo ou instituto normativo, propósito da norma e comportamento regulado. O grau de juridificação não é, pois, mera questão de quantidade da produção normativa. Supõe a análise das “disfunções entre norma e comportamento regulado” (inefectividade), das “relações de equilíbrio entre norma e sistemas regulados” (heteronomia e autonomia) e “da destinação da norma a promover fenómenos de auto-regulação” (Giugni, 1986, cit. por Fernandes, 1998, p.26).

Ora, a “juridificação” actua também enquanto instrumento operatório destinado a avaliar a “efectividade” do conceito e práticas de utilização dos “sinais geo-turísticos”. Analisando a carência de produção normativa a este nível por contraposição com a existência de práticas de utilização dos “sinais geo-turísticos”, poder-se-à concluir pela existência de um défice de regulação normativo que deverá ser suprido.

Por sua vez, a “regulação” pode ser entendida como o “conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas através das quais o Estado, por si ou por delegação, determina, controla ou influencia o comportamento de agentes económicos, tendo em vista evitar efeitos desses comportamentos que sejam lesivos de interesses socialmente legítimos e orientá-los em direcções socialmente desejáveis” (Santos, Marques e Gonçalves (1998). Esta regulação surge como consequência necessária da “juridificação” atrás definida, mas com valor acrescentado.

Assim, a regulação pode ser efectivada através de um fenómeno de hetero-regulação (em que o Estado assumindo como seus determinados interesses intervém externamente na definição e composição dos interesses regulados) ou através de auto-regulação (em que o Estado incentiva a criação de formas de auto-regulação de interesses ditadas pelos próprios interessados). (v. sobre relações entre hetero-regulação e auto-regulação, diversas formas de auto-regulação, profissional e económica e seu valor colectivo, a obra de Moreira (1997).

Nos capítulos 5 e 6 serão abordadas as práticas de regulação que, com interesse (seja numa perspectiva de hetero-regulação, seja numa perspectiva de auto-regulação), se consideram ser de adoptar pelo Estado como úteis e valorizantes para os objectivos da investigação propostos.

Os mesmos passam pela valorização dos mecanismos da regulação da qualidade e dos sistemas e práticas dos direitos de propriedade industrial, como veremos.

1.3.2. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS (O CASO ALGARVE).

Em relação ao estudo de caso específico da região do Algarve no Capítulo 4 deste trabalho, alguns métodos específicos devem ser utilizados, dado o seu carácter pioneiro, pretendendo-se que o mesmo seja um instrumento operativo dos objectivos globais do trabalho.

Tais métodos e consequentes resultados serão mais detalhadamente tratados no referido Capítulo mas desde já apresento algumas notas prévias.

Em primeiro lugar, as fontes da investigação. Sendo os “sinais geo-turísticos” símbolos de comunicação utilizados como veículo promocional de destinos, serviços e organizações turísticas, farei uma análise seleccionada do conteúdo das brochuras, folhetos publicitários e material institucional de uma organização com responsabilidades na área da organização e promoção do destino turístico Algarve, a saber, a Região de Turismo do Algarve adiante designada RTA.

Tal material deverá ser seleccionado sob duas perspectivas:

- a) Uma perspectiva actual, seleccionando-se material promocional e institucional publicado no ano da investigação, com exclusão de material de campanhas promocionais anteriores e que já não está em curso;
- b) Uma perspectiva pública, seleccionando-se materiais de livre acesso e divulgação aos destinatários da promoção: os turistas e publico em geral, excluindo-se, pois, documentos ou materiais de carácter confidencial ou privado. Escolhe-se como critério o do art.º 65º do D.L. 445/91, de 20.11.91 (Código do Procedimento Administrativo) que contém o princípio da Administração aberta.

O referido material será enquadrado segundo três níveis territoriais de actuação:

- a) Um nível local, em que o material publicado pela RTA e apresentado em delegações locais para promoção de um destino turístico local num âmbito territorial municipal será o principal alvo da pesquisa;
- b) Um nível sub-regional, em que o material publicado pela RTA em cooperação ou não com associações de municípios específicos, direcções regionais, institutos públicos, regiões de turismo e associações públicas ou privadas constituídas para promoção de determinadas áreas territoriais (que abranjam mais que um município e não toda a região) merecerá especial relevo;
- c) Um nível regional, onde o material promocional e institucional publicado pela RTA em cooperação ou não com as entidades referidas na alínea b) para toda a região merecerá a atenção principal da investigação.

Tratando-se este trabalho de um estudo sobre “sinais geo-turísticos”, a análise de conteúdo das brochuras e restante material promocional acima referido não pode ser dissociada de um análise semiológica. Na verdade, a semiologia, sendo a ciência que estuda os sistemas de sinais, é pertinente para o estudo dos “sinais geo-turísticos”, enquanto símbolos e formas de comunicação.

O estudo da estrutura dos entendimentos e das suas formas de comunicação (directos, indirectos, intencionais, não intencionais) interessa à semiologia, que vê a realidade como uma construção social, um sistema em que os sinais identificam códigos e modelos de recorrência em fronteiras culturais e sociais determinadas com profundos significados (Echnter, 1999). Neste caso, importa concretizar, seja através de estruturas sintagmáticas (combinação palavras ou imagens), seja através de estruturas paradigmáticas (escolha alternada de palavras ou imagens), quais os locais e escalas territoriais de actuação onde os “sinais geo-turísticos” têm mais profundo significado, designadamente, enquanto “códigos de comunicação” desses espaços, condutores de significados de valor territorial e de mecanismos de gestão e desenvolvimento institucionais.

Para isso, proponho no Capítulo 4 e no estudo da região específica Algarve, quatro grelhas de investigação, onde, para além do trabalho de conceptualização dos “sinais geo-turísticos”, se pretende associar a esse conceito um conjunto de significados com profunda expressão territorial que identificam relações sociais e estruturas de poder.

Cada grelha será aplicada a um nível territorial de actuação, descobrindo-se então, através de uma maior cobertura de significados com expressão territorial, quais os locais e escalas territoriais a que os “sinais geo-turísticos” estão profundamente ligados.

Trata-se, então, de enquadrar uma **bateria de indicadores** para os “sinais geo-turísticos”, em que estes estão associados a modelos de organização e qualificação dos serviços e dos territórios turísticos que lhes servem de suporte, permitindo também associá-los, seja a estruturas qualificativas de decisão, seja a produtos turísticos ligados a áreas geográficas específicas.

Tal bateria de indicadores permitirá fundamentar e demonstrar que os “sinais geo-turísticos” estão ligados intrinsecamente a significados de organização e qualificação dos serviços e organizações turísticas e que podem ser instrumentos potenciadores para a melhoria desses significados, com vantagens inequívocas no desempenho dos destinos turísticos.

No capítulo 4 e concretamente no sub-capítulo 4.3. será explicado o porquê da divisão proposta em quatro grelhas de investigação e que significados estão associados a cada grelha.

CAPÍTULO 2

OS SINAIS GEO-TURÍSTICOS.

2. 1. INTRODUÇÃO.

Como primeira aproximação, é possível afirmar que em Portugal, não existe o conceito normativo de “sinais geo-turísticos”, nem o mesmo é utilizado nos documentos oficiais públicos de política e estratégia para o nosso destino turístico.

Procurar-se-à então, recorrendo a regulações normativas e literatura científica e técnica estrangeiras, explicar o conceito de “sinais geo-turísticos”, suas funções e posicionamento nas áreas destino turísticos. O valor associado a estes sinais é consequência das suas funções e posicionamento.

A inexistência de conceito normativo obriga-nos a reter considerações sobre a natureza jurídica destes sinais. O défice de regulação normativo aponta-nos a necessidade de procurar caminhos através de outros instrumentos jurídicos (marcas, logótipos, entre outros) que serão recorrentemente utilizados para um prospectivo projecto legislativo que enquadre, regule e caracterize a importância dos “sinais geo-turísticos” nas áreas destino-turísticas.

A análise histórica do conceito, sua evolução e actual enquadramento são fundamentais para se entenderem os avanços e recuos nesta matéria. Concluir-se-à neste capítulo com as perspectivas futuras da utilização deste instrumento no quadro das tendências das políticas e estratégias desenvolvidas pelos organismos públicos responsáveis no planeamento e desenvolvimento do turismo, com referência aos mecanismos e instrumentos já em vigor.

2.2. APROXIMAÇÃO AO CONCEITO.

Mária del Mar Gómez Lozano na sua dissertação de doutoramento intitulada “Los Signos Distintivos en la Promocion de Destinos Turísticos”, define “sinais geo-turísticos” como “aqueles elementos denominativos ou gráficos de carácter não exclusivamente geográfico que servem para identificar e promover no mercado destinos turísticos” (p.35).

Esta obra é a que o Autor conhece como mais completa no estudo dos “sinais geo-turísticos” numa perspectiva jurídica, aproveitando a experiência histórica legislativa espanhola desenvolvida desde os inícios da década de 1960 e que continua no presente, por via das regulamentações legislativas desenvolvidas pelas Comunidades Autónomas.

São conhecidas em Espanha desde essa época bastantes denominações geo-turísticas como em regiões “Costa Brava”, “Costa del Sol”, “Costa Verde, ou até em localidades como “Siguenza, la Ciudad del Doncel”, “Lorca Ciudad Monumental” e muitas outras.

Esta experiência legislativa, regulamentar e institucional será desenvolvida nos estudos de caso internacionais no Capítulo 3 deste trabalho.

Inicialmente, o conceito de “denominações geo-turísticas” era o mais conhecido (Fuster, 1988, p.722) como “marcas ou símbolos que com o tempo concedem ao seu produto o seu posicionamento e o prestígio da qualidade”.

Toda esta toponímia turística se verifica em diversos países europeus (França; Itália) que utilizam as denominações geo-turísticas com bastante amplitude para promoção de destinos ou áreas turísticas determinadas (Fuster, 1998).

O conceito de “sinal geo-turístico” é mais amplo que o de “denominação geo-turística”, porque além do elemento denominativo pode ser composto por sinais susceptíveis de representação gráfica, nomeadamente desenhos, logótipos, números, sons, combinações de cor ou com gráficos, dizeres ou outros elementos de forma peculiar e distintiva.

Na verdade, a todas aquelas denominações foram acrescentadas combinações de fantasia, de cores, logótipos e outros sinais de representação gráfica que obrigam necessariamente a uma ampliação do conceito.

Dir-se-à, pois, que o “sinal geo – turístico” é um sinal distintivo constituído, entre outros elementos, por uma denominação de fantasia ou outra criativa e elementos de carácter gráfico associados a um determinado lugar geográfico (aldeia, vila, cidade, zona, costa, espaço, território entre outros) e que reforçam o seu carácter turístico para efeitos de promoção turística desse lugar.

Não são meras denominações geográficas (posto que existe combinação criativa) ou sinais distintivos desprovidos de componente territorial.

Os sinais distintivos são meios fonéticos ou visuais, em particular, palavras ou imagens, que são utilizados, na vida económica e social para a individualização dos empresários, estabelecimentos ou empresas, assim como dos produtos ou serviços que eles fornecem, com o objectivo de os distinguir e de permitir ao público identificá-los (Almeida, 1999,p.14).

A componente territorial que está associada ao “sinal geo-turístico”marca o seu conceito, natureza, funções e fins, pois é o território, marcado por características de ordem histórica, social, cultural, económica, ambiental, entre outras, que se produzem numa determinada área geográfica referenciada (lugar, aldeia, vila, cidade, região, território ou país) e que não são replicáveis noutra área geográfica, que confere o carácter distintivo ao sinal geo-turístico e é o mesmo território, enquanto valor, recurso desse destino turístico que marca o carácter colectivo do sinal geo-turístico como instrumento estratégico da organização, qualificação e promoção do destino turístico.

A territorialidade do “sinal geo-turístico” remete-nos para a necessidade de tal sinal distintivo estar associado a uma organização, mínima que seja, para gerir o valor colectivo que o território supõe, na óptica da sua valorização e promoção como destino turístico.

Desde os meados da década de 80 e com o evoluir dos esforços promocionais dos Estados, assiste-se a uma diversificação de marcas, logótipos e outras combinações de sinais, tendo em vista a promoção da imagem dos destinos turísticos, inclusive, a uma escala nacional.

São conhecidos os logótipos do Sol incandescente de Juan Miró para promoção da imagem do turismo em Espanha, ou da figura humana de braços abertos de José de Guimarães para promoção da imagem do turismo em Portugal.

Em todo o caso, tais sinais constituem verdadeiras criações intelectuais sobre as quais se pretende obter um monopólio de utilização, tutelado por organismos ou entidades qualificados para o efeito, que sirva para diferenciar uns destinos turísticos de outros no mercado, tendo em vista captar uma determinada clientela atraída pelas especiais características de uma zona geográfica.

É a imagem do destino turístico como globalidade que se visa promover e defender.

É a clientela atraída por essa imagem que exige uma tutela das expectativas geradas com a imagem do destino, a qual a estratégia das organizações das áreas destino – turísticas, em termos jurídicos, não pode ignorar e, antes, deve gerir como um direito próprio, funcionalizado como valor comunicacional qualificante desse destino, sendo os “sinais geo-turísticos” um instrumento, como veremos, fundamental para o efeito.

A imagem do destino e o valor qualificacional que ela aporta não podem estar dissociados.

Tal imagem pode ser inscrita no activo imobilizado incorpóreo do destino turístico em causa, enquanto valor imaterial.

Esse valor não passa despercebido pelos especialistas da Geografia do Turismo.

Segundo Cazes (1992), a imagem publicitária do destino pode adquirir uma tal força colectiva simbólica que ela se torna a referência maior, tanto para os candidatos turistas visitantes, como para os operadores e prestadores de serviços.

Este Autor defende que um espaço, outrora local, depois sítio torna-se turístico, através de uma apropriação espectacular (simbólica e física) de determinadas áreas do território, pela cristalização de sensibilidades colectivas dominantes, criação de infra-estruturas de acesso e acolhimento, eclosão de iniciativas empresariais, acções de promoção e comercialização em que os espaços turísticos, fruto de uma manipulação publicitária e social tornam-se, num último estágio de desenvolvimento, produtos e imagens simbólicas.

O conceito de estância turística (ex: neve, termal ou climática) está associada a um sistema de valores simbólicos e comerciais que o qualificam e que o distinguem de um mero local ou sítio.

A paisagem, explica Lacoste (1990) não é apenas um valor estético, simbólico, ideológico, mas ainda tem um valor comercial, tanto revelado através da especulação imobiliária, como nas políticas turísticas.

A geografia dos movimentos é comandada pelos valores conferidos aos locais (Claval, 1973, cit. por Cazes, 1992, p.77) tanto mais mitificados quanto são associadas a práticas consideradas valorizantes.

Um espaço turístico é assim, conclui Cazes, um composto de elementos reais e imaginários, estes simbolizados, mitificados e reconstruídos pelo discurso e representações da publicidade, que criam um palco, um espectáculo nesse espaço, contido em códigos de visão, leitura, interpretação, uso e conduta (expressões como, “a ver”, “merece um desvio”, “a percorrer” ou “hotel de luxo” e o sistema de estrelas dos hotéis ou dos célebres Guias Michelin, inserem-se dentro destes códigos).

Assim, a imagem do espaço e dos serviços turísticos constitui um verdadeiro saber espacial estratégico ao serviço da valorização dos destinos turísticos, com as suas

injunções, os seus arquétipos, percursos e itinerários, qualificações e classificações, retirando dos elementos físicos dos destinos todos os elementos significativos, tendo em vista procuras potenciais de turistas, comercialmente recuperáveis.

Curiosamente, a imagem do destino turístico português enquanto bem colectivo do qual se infira a sua especial protecção jurídica e suas componentes (marcas regionais ou outras) não se encontram protegidas juridicamente.

Não existe qualquer norma jurídica que tipifique como infracção acções prejudiciais contra a imagem do destino turístico português ou de marcas regionais sub-regionais e locais como tais conceptualizadas juridicamente, sejam praticadas por organismos públicos, sejam praticados por organismos privados (agências de viagens, empresas de animação turística, etc.).

Tão pouco no Código da Publicidade aprovado pelo D.L. n.º 330/90, de 23.10.90 estão previstas normas específicas para a publicidade turística. Só no regime jurídico das agências de viagens e turismo aprovado pelo D.L. n.º 209/97 de 13.08.97 alguma regulamentação aparece quanto aos folhetos de viagens turísticas promovidas pelas agências de viagens (art.ºs 18º, 20º e 22º) na sequência das imposições da Directiva CEE n.º 90/314/CEE de 13.06.90 publicada in JO n.º L 158 de 23.06.90, p.59 e seguintes (art.º 3º). Igualmente na publicidade ou promoção respeitante à venda ou comercialização de direitos reais de habitação periódica estão previstas normas de enquadramento (art.ºs 43º, 44º do D.L. n.º 180/99, de 22.05.99), por força também das imposições contidas na Directiva 94/47/CEE de 29.10.94 publicada no JO n.º L 280 de 29.10.94.

Apenas na Lei Orgânica do ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, S.A. (D.L. n.º 264/2000, de 18.10.2000), no seu art.º 5º alínea g) prevê-se como atribuição do ICEP o desenvolvimento de acções e iniciativas tendentes à promoção das capacidades, produções e serviços portugueses no exterior, no quadro da afirmação coerente e integrada da imagem de Portugal.

A este propósito, verifica-se quão diferente é a situação nas Canárias, por exemplo que na sua *Ley de Ordenacion del Turismo* (BOPC n.º 69 de 24/03/95) concebe as Canárias como unidade de destino turístico (art.º 3º) da qual se extrai a especial protecção de sua imagem como bem colectivo (art.º 30º), com bases definidas em termos de concepção assente na qualidade do destino (art.º 53º), tipificando-se como infracção muito grave os atentados e acções prejudiciais contra a mesma (art.º 57º).

Constata-se, pois, com preocupação, a situação de défice de regulação normativa em Portugal a este propósito, com consequências indesejáveis na ausência de regulação dos “sinais geo-turísticos”, enquanto instrumentos estratégicos da promoção da imagem dos destinos.

Enquanto sinal distintivo, e aproveitando os contributos do regime jurídico da marca, não cabem no conceito os sinais que carecem de capacidade distintiva, como os enumerados no artigo 223º n.º 1 alíneas b) a e) do art.º 223º do Código da Propriedade Industrial adiante designado por CPI aprovado pelo recente D.L. n.º 36/ 2003, de 5.03 03.

Tais sinais são vulgarmente designados por sinais genéricos (que designam géneros de produtos e serviços no mercado), sinais descritivos (comuns a todos os objectos idênticos qualquer que seja a sua origem e desprovidos de um conjunto distintivo), sinais usuais (meramente indicadores banalizados pelo uso generalizado e indiscriminado em relação a qualquer tipo de produto ou serviço) ou ainda sinais fracos que se revestem de uma tal simplicidade e vulgaridade que não revestem qualquer possibilidade de, isoladamente, distinguir uma espécie de produtos ou serviços. (Gonçalves, 2003, pp. 72-90).

Por outro lado, o “sinal geo-turístico” na senda de Gómez Lozano (2002,p.35) “não pode ser um mero sinal descritivo de uma região, ou seja, uma denominação geográfica”. Deverá ser composta por uma denominação geográfica unida a outros elementos (que lhe aportem um sinal distintivo como um slogan ou um elemento gráfico) ou por denominações de fantasia”.

Estes os aspectos fundamentais do conceito. Vamos agora discorrer sobre as funções dos “sinais geo-turísticos” e seu posicionamento com o valor associado nas áreas destino turísticas.

2.3. FUNÇÕES DOS “SINAIS GEO – TURÍSTICOS”.

Gómez Lozano (2002) define essencialmente uma função económica dos “sinais geo-turísticos”. Para a Autora, os “sinais geo-turísticos” actuam como ferramentas estratégicas das actividades de promoção, o que permite que cada país possa comercializar seus próprios atractivos turísticos.

Acrescenta ainda que a actividade de marketing que se gera através dos “sinais geo-turísticos”, promovida seja por entidades públicas ou privadas, é em si mesmo, uma actividade produtora prestadora de serviços turísticos, e consequentemente, concorrencial entre destinos turísticos.

Assim a função essencial dos “sinais geo-turísticos” acaba por ser, reconhece, uma função distintiva diferenciadora dos distintos sub-destinos turísticos que compõem cada país, permitindo a cada espaço geográfico, independentemente de sua extensão, conservar a sua identidade.

Todavia, a promoção de diversos “sinais geo-turísticos” pode actuar individualmente ou concertadamente (quando os interesses da promoção assim o aconselhem a uma escala territorial maior), podendo tais “sinais geo-turísticos” serem combinados em campanhas promocionais conjuntas, porquanto a função económica que lhe está subjacente assim o exige, atendendo à imagem unitária de um destino (vulgo, a uma escala nacional ou regional).

Gómez Lozano identifica assim três caracteres fundamentais dos “sinais geo-turísticos”:

- a) O carácter geográfico, para denominar um nome que delimite uma unidade geográfico-turística, podendo não coincidir exactamente com a unidade geográfica ou administrativa existente;

- b) O carácter distintivo, pelo facto de não poder estar composto exclusivamente por uma denominação geográfica e que deve permitir a diferenciação entre destinos turísticos para proteger adequadamente todos os interesses (dos destinos concorrentes e dos usuários turísticos);
- c) O carácter publicitário como meio, sinal distintivo de promoção turística, contendo critérios agregadores de eficácia promocional das unidades geográfico – turísticas que estão delimitadas e que promovem a imagem turística do destino a ser respeitada por entidades publicas e privadas.

Quanto a este carácter publicitário, assinala a Autora que os “sinais geo-turísticos” devem distinguir-se claramente dos sinais que, enquanto informação do destino, sirvam de base à informação turística (publicidade informativa) ou sinais que sinalizem o destino (sinalética turística). A promoção visada pelos “sinais geo-turísticos” visa captar e atrair a atenção do turista para que visite o destino, tendo aqueles sinais uma dupla função (informativa e publicitária) na actividade de promoção turística.

Gómez Lozano defende que as funções dos “sinais geo-turísticos” se ligam essencialmente a actividades de promoção distintiva turística claramente referenciadas por áreas geográfico – turísticas delimitadas.

Para tal, constrói na sua obra todo um modelo, arquétipo de protecção jurídica desses “sinais geo-turísticos”, primeiro segundo um modelo de registo administrativo (pp. 51-73), depois à luz dos direitos de propriedade industrial e do regime da concorrência desleal, sucessivamente, na protecção dos “sinais geo-turísticos” como marcas (pp. 75-169), como indicações geográficas no âmbito nacional, comunitário e internacional (pp. 171-234) e, finalmente, segundo as normas de protecção contra a concorrência desleal (pp. 235-270).

Ao fazê-lo, involuntariamente acaba por potenciar todo um conjunto de funções novas que os “sinais geo-turísticos” têm e que são defendidas neste trabalho.

Na verdade, quer as marcas, quer as indicações geográficas, quer ainda outros direitos de propriedade industrial (denominações de origem, por exemplo) são direitos que

existem para proteger a actividade produtora de bens e serviços dos empresários no exercício do comércio e na actividade económica em geral.

Os modelos de protecção desses direitos (registos, câmaras de comércio, etc.) conhecidos em redor do regime dos direitos de propriedade industrial potenciam modelos institucionais novos que vão gerar enquadramentos inovadores na estruturação e qualificação da oferta de bens e serviços no mercado.

Nesse sentido, os “sinais geo-turísticos” podem ter funções acrescidas, não só ligadas à promoção e dinamização da promoção turística, mas também de estruturação e qualificação da oferta turística.

Assumindo a importância do regime jurídico das marcas (no qual se estrutura principalmente o regime jurídico da propriedade industrial) e aproveitando os contributos de Kapferer (1989), podemos dizer que os “sinais geo-turísticos” podem ter duas funções complementares:

- a) Uma função de posicionamento, ou seja de divulgação de um conjunto de atributos, para que a área destino turística se possa posicionar em relação a seus concorrentes e dar a conhecer no mercado as qualidades distintivas que são reivindicadas para o seu produto turístico. Adiante precisaremos esta noção de produto turístico e posicionamento dos “sinais geo-turísticos” em relação a essa noção;
- b) Uma função de capitalização, ou seja um capital intangível resultante de vários anos de investimento promocional baseada na imagem criada pelos “sinais geo-turísticos” e que permite às áreas – destino turísticas praticar políticas e estratégias de médio e longo prazo.

Igualmente relevante, nesta análise, o contributo de Semprini (1995) que, assinalando várias visões possíveis da marca (comercial, publicitária) não deixa de relevar, simultaneamente, as visões industrial e financeira da mesma, como valor acrescentado, inovação ao produto que justifica o diferencial de preço que o consumidor está disposto a pagar pela aquisição de um produto ou serviço portador de uma marca.

Assim, os critérios de avaliação de uma marca, como a taxa de notoriedade, a gama de produtos ou a quota de mercado, ou ainda o potencial de desenvolvimento e liderança cultural em mercados-alvo podem ser transportados com interesse para a avaliação dos “sinais geo-turísticos”, enquanto instrumentos de gestão estratégica para servir funções distintivas de qualidade e posicionamento de produtos turísticos nas áreas destino-turísticas.

Entendendo-se que o produto ou serviço é uma variável da marca, esta com poder autónomo sobre o produto, assim também os produtos turísticos poderão ser entendidos como variáveis dos “sinais geo-turísticos”, que funcionarão, pois, como explicaremos já de seguida, como estratégia de comunicação integrada dos mesmos ao serviço da qualificação e promoção dos destinos turísticos.

Este poder autónomo justifica uma verdadeira dimensão institucional dos “sinais geo-turísticos”, portadores de uma legitimidade abstracta, de um conjunto de valores próprios e coerentes ao serviço de uma gestão estratégica das áreas destino-turísticas.

A simbologia institucional que os “sinais geo-turísticos” são portadores, justificam a importância da transposição do significado material para um significado imaterial desses símbolos, numa lógica de acção substituída pela de representação, muito bem explicada por Antinucci (2002), com consequente reflexo na valorização de estratégias imateriais na gestão e organização dos destinos turísticos, através de técnicas de representação e mediação simbólicas, nas quais os “sinais geo-turísticos” e as imagens dos destinos turísticos constituem instrumento privilegiado.

Assim, para além da função essencialmente publicitária e promocional que Gómez Lozano reconhece para os “sinais geo-turísticos”, as funções de capitalização e posicionamento, enunciadas por Kapferer para a marca, são defensáveis para os “sinais geo-turísticos”, enquanto instrumentos institucionais de identidade, inovação e composição de interesses materiais e imateriais presentes nas áreas destino – turísticas, sinais esses que acrescentam valor à sua gestão estratégica a médio e longo prazo e que

também podem ser avaliados segundo critérios financeiros e imateriais de valor de uma marca.

Para se perceber melhor estas funções de capitalização e posicionamento, é fundamental entender qual o papel que os “sinais geo-turísticos” representam enquanto instrumentos de gestão estratégicos das áreas destino turísticas. É o que vamos fazer já de seguida.

2.4. POSICIONAMENTO DOS “SINAIS GEO-TURÍSTICOS” NAS ÁREAS DESTINO-TURISTICAS: O VALOR ASSOCIADO.

Defendemos há pouco (Cap.2.2.), que os “sinais geo-turísticos” são um instrumento estratégico da promoção da imagem dos destinos turísticos.

Tal imagem acaba por constituir um activo incorpóreo, um bem imaterial que os destinos turísticos têm do ponto de vista económico, carecendo de protecção do ponto de vista turístico.

A imagem, segundo Middleton (1989), é um dos componentes essenciais e fundamentais do destino turístico a ter em conta na formulação do produto turístico ou produtos turísticos desse destino.

Todos os destinos, afirma, têm imagens baseadas em eventos históricos e correntes e as atitudes e as imagens que os consumidores têm dos produtos turísticos influenciam fortemente a sua decisão de compra. Conclui que é objectivo fundamental das organizações que trabalham o marketing dos destinos turísticos reter, alterar ou desenvolver imagens, com o objectivo de influenciar expectativas futuras de decisão de compra dos turistas.

Este valor imaterial acaba por ser um dos elementos fundamentais do conceito de produto turístico composto, trabalhado por alguns Autores (Guibilato, 1983;Silva 1991, cit. por Silva, Mendes e Guerreiro, 2001,p. 3) que resulta de uma perspectiva de integração a nível regional de toda a realidade oferecida e experimentada pelos turistas.

Estes Autores definem e distinguem o conceito de produtos turísticos específicos e o de produto turístico compósito.

Os produtos turísticos específicos são definidos como conjuntos de produtos e serviços que vão desde o alojamento, à restauração, rent - a - car, animação, entre outros e que constituem o resultado operacional dos respectivos processos de produção. Tais produtos, tanto podem ser objecto de comercialização e consumo integrados, como apresentados isoladamente, consubstanciando as bases estruturais da oferta turística de uma determinada região, devendo ser entendidos como elos potenciais de uma cadeia de valor que o turista experimenta e avalia aquando de uma estadia.

O produto turístico compósito é, por outro lado, apresentado como o resultado de uma combinação de componentes tangíveis e intangíveis que ultrapassa a especificidade e os contornos da oferta do sector e que deve ser equacionado em termos de concepção macroeconómica do produto. Por outras palavras, o produto turístico compósito é visto como sinónimo do conceito de destino turístico.

É necessário assinalar que, no contexto da interacção e complementaridade que o conceito de produto turístico compósito supõe, é necessária uma gestão integrada de todos os componentes da oferta turística, através de enquadramentos e sinergias que o potenciem na perspectiva de qualificação do destino turístico. Em que medida os “sinais geo-turísticos” se relacionam com estes conceitos e que valores a eles podem acrescentar?

Em primeiro lugar, a experiência conhecida e retida pelos turistas. Admite-se que essa experiência possa ser recolhida a um nível exclusivamente local e não forçosamente regional. Em qualquer caso, é defendida uma projecção dessa experiência a uma escala territorial, o que foi sentido como necessário pelos referidos Autores.

Em segundo lugar, é admissível também que um conjunto de empresas possa associar-se para, enquanto cadeia de valor, reter o máximo de experiência turística a um turista num determinado destino.

Nesse contexto, o conceito de “sinais geo-turísticos”, que serve para identificar e promover um determinado destino (local, sub-regional, regional ou nacional) tem como elemento agregador a imagem que se pretende promover do destino ligada a uma experiência turística, cuja vivência se pretende atingir por aquela imagem.

Por exemplo, o “sinal geo-turístico” “Lorca - Ciudad Monumental” não pode defraudar o turista que, pretendendo uma experiência de carácter histórico ou cultural, deve ver-lhe proporcionado um conjunto global de atributos (edifícios ou patrimónios, por exemplo) de relevante valor histórico, arquitectónico ou cultural.

Em terceiro lugar, do conceito de produto turístico compósito, retira-se o elemento agregador dos elementos que o compõem: esse elemento agregador pode ser transmitido aos turistas através de uma área geográfica determinada e, sendo assim, os “sinais geo-turísticos” actuam como instrumentos estratégicos de promoção de um destino turístico suportado em características geográficas e territoriais que lhe dão unidade e que servindo de suporte, como recurso desse destino, aos produtos turísticos específicos que aí se localizam, podendo estes com interesse se agregar à promoção criada pelos “sinais geo-turísticos”.

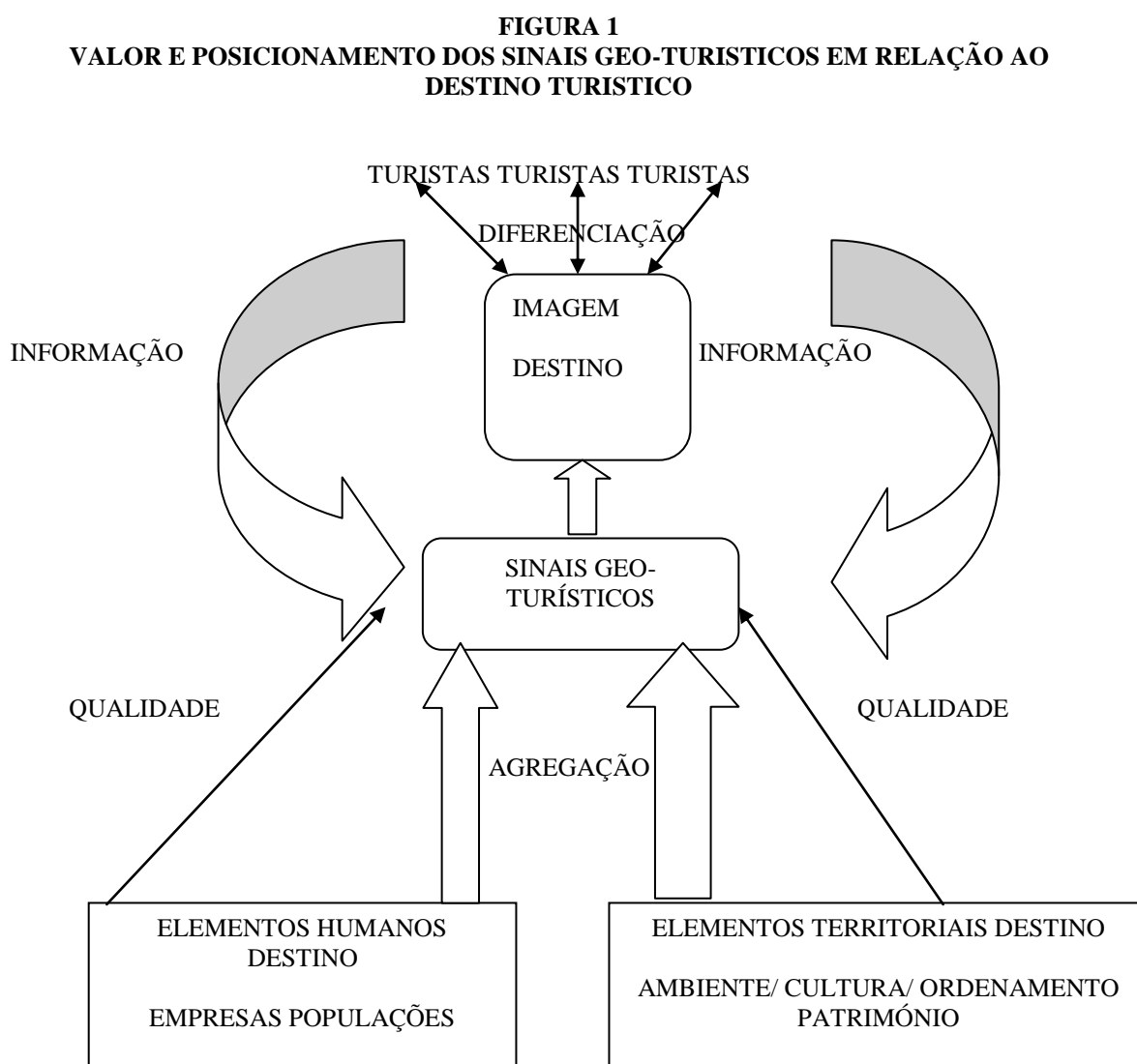
A título de exemplo, o já mencionado “sinal geo-turístico” “Lorca – Ciudad Monumental” pode constituir elemento agregador de vários elementos da oferta turística: basta pensar em unidades de alojamento existentes em edifícios de relevante valor histórico, arquitectónico e cultural, espectáculos de animação culturais que recriam um ambiente de uma época histórica, ou ainda estabelecimentos de restauração com receituário antigo.

O “sinal geo-turístico” “Lorca Ciudad Monumental”, como valor comunicacional, se permitido utilizar por estes estabelecimentos, acrescenta valor à promoção desses serviços compreendendo-se que o acrescente, por oposição a unidades de alojamento modernas, restaurantes sem qualquer receituário tradicional ou a um night-club: é a imagem, como valor agregado do destino turístico local, que precisa de ser preservada e divulgada e estes últimos estabelecimentos em nada contribuem para acrescentar valor a essa imagem comunicacional.

Por outro lado, a permissão de uso do “sinal geo-turístico” ao restaurante tradicional, ao espectáculo histórico, à unidade de alojamento representativa de uma época histórica, supõe um enquadramento normativo de qualificação dessas actividades que sirva de motor estratégico ao desenvolvimento da área destino turística.

Os “sinais geo-turísticos” acabam, pois, por serem instrumento estratégico fundamental da imagem do produto turístico compósito que agrega, enquanto unidade, um resultado qualificado a montante de componentes diversificados da oferta turística (alojamento, restauração, animação entre outros).

Posso criar uma figura para explicar o posicionamento e valor dos “sinais geo-turísticos” em relação ao produto turístico compósito (destino turístico), numa perspectiva de qualificação do mesmo.



A figura necessita de algumas explicações complementares.

Em primeiro lugar, os “sinais geo-turísticos” projectam uma imagem do destino baseada em elementos territoriais, ou seja num espaço que se pretende qualificado em matéria de ordenamento (acessibilidades, infra-estruturas de saneamento básico, serviços públicos territoriais diversos, etc.), de cultura/património (com qualificação de espaços naturais, culturais, etc.) e em matéria de ambiente (com programas de protecção e conservação ambiental).

Em segundo lugar, os “sinais geo-turísticos” também projectam uma imagem do destino baseada em elementos humanos, pois a qualidade do atendimento, a receptividade das populações e da qualificação das empresas produtoras de serviços turísticos agregadas à imagem do destino turístico são fundamentais para que esta gere expectativas de satisfação junto dos turistas.

Estes dois elementos (territoriais e humanos) articulam-se, pois, numa dinâmica de agregação que serve perfeitamente os interesses do destino turístico, numa óptica de gestão e qualificação deste.

Do outro lado da figura, temos os turistas. Estes procuram informação sobre os destinos turísticos, informação que é um recurso que implica dispêndios em tempo pessoal, esforços individuais, compra de informações, etc.

Os “sinais geo-turísticos” poupam aos turistas custos de transacção em tempo e na obtenção de informação sobre os destinos turísticos. Os atributos dos destinos e suas qualificações são promovidos através dos “sinais geo-turísticos” que exprimem uma força espacial que projecta os turistas para uma experiência turística relevante do destino que querem consumir.

Claro que essa experiência projectada influencia cada turista individualmente, seleccionando mercados – alvo diferenciados, pois diferente será o mercado alvo seleccionado com “sinais geo-turísticos” como “Terra de Golf” ou, alternativamente, “Rota do Barroco”.

Assim, por exemplo, os “sinais geo-turísticos” que se exprimem através de rotas, itinerários (Caminho de Santiago, Rota do Manuelino, Ruta de D. Quijote) poupam aos turistas custos na obtenção de informação e em especial informação qualificada sobre os atributos histórico – culturais desses destinos, em termos de património, alojamento, restauração, animação, etc.

E assim, na senda do já defendido por Gómez Lozano (Cap. 2.3.), conclui-se que os “sinais geo-turísticos” desempenham uma importante função económica na promoção, organização e qualificação dos respectivos destinos turísticos, ao permitirem poupar custos de transacção nos mercados turísticos, entendidos como unidades jurídicas de relações de troca entre turistas e produtores de bens e serviços.

Tal poupança do ponto de vista da estratégia das áreas destino – turísticas pode assumir diversas facetas:

- a) Na selecção dos operadores económicos que têm acesso à utilização dos “sinais geo-turísticos”, numa perspectiva de qualificação da sua actividade;
- b) Na admissibilidade dos bens à transacção que são espacialmente referenciados através dos “sinais geo-turísticos”;
- c) No funcionamento dos bens à transacção que continuamente os “sinais geo-turísticos” têm de gerir, face às expectativas do ou dos mercados – alvo que se pretendem atingir;
- d) Na diminuição da incerteza da qualidade dos serviços objecto de transacção e de custos de obtenção de informação por parte dos turistas/consumidores.

Desta forma, os “sinais geo-turísticos” funcionam como **canais de comunicação privilegiados entre as áreas destino - turísticas e os turistas e entre os agentes produtores nessas áreas**, reserva de valor que se considera necessária proteger do

ponto de vista jurídico. De que forma, através de que instrumentos, métodos e técnicas serão os temas abordados nos Capítulos 5 e 6 deste trabalho.

Sente-se, todavia, uma necessidade de maior particularização do valor e utilidades dos “sinais geo-turísticos” para os produtos e serviços turísticos, inclusive, com recurso a um enquadramento jurídico prévio. É o que vamos fazer já de seguida.

2.5.A UTILIDADE DOS “SINAIS GEO-TURÍSTICOS” PARA O PRODUTO E SERVIÇOS TURÍSTICOS.

Existe enquadramento normativo para o conceito de produto turístico.

Assim, o D.L. n.º 54/2002, de 11.03.02, que regula o regime jurídico da instalação e funcionamento dos empreendimentos de turismo no espaço rural, define no seu art.º 2º n.º 1, empreendimentos de turismo no espaço rural como aqueles que se destinam a prestar serviços temporários de hospedagem e animação a turistas, realizados e prestados em zonas rurais, dispondo de instalações, estruturas, equipamentos e serviços complementares, tendo em vista a oferta de um produto turístico completo e diversificado no espaço rural.

Nesta definição, subentende-se o conceito de produto turístico como um compósito de serviços de alojamento e animação prestados numa zona qualificada turisticamente para o efeito (zona rural).

Mais clara e incisiva é a definição de produto turístico constante do D.L. n.º 47/99, de 16.02.99, que regula o regime de turismo de natureza, sendo este definido (art. 1º) como o produto turístico, composto por estabelecimentos, actividades e serviços de alojamento e animação turística e ambiental realizados e prestados em zonas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas, adiante designadas por áreas protegidas.

Também aqui se surpreende a mesma composição de elementos diversificados e integrados de serviços de alojamento e animação prestados em zonas qualificadas territorialmente (áreas protegidas).

Portanto, temos já definidos como produtos turísticos, o turismo no espaço rural e o turismo de natureza.

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2003, de 01.08.03 sobre política do turismo, já é menos clara a definição conceptual de produtos turísticos.

Assim, a mesma aparece, por um lado, ligada à reforma da organização institucional do turismo português, quando no Anexo C, alínea II ii)) se pretendem implementar competências no âmbito da DGT (Direcção Geral do Turismo) e do ITP (Instituto de Turismo de Portugal) de concepção e desenvolvimento de produtos turísticos integrados, tendo em vista potenciar a valorização ou apoiar o desenvolvimento de nova oferta turística integrada de base regional; por outro lado, também a mesma noção aparece (Anexo B, alínea I-) ligada aos planos de promoção turística que deverão identificar marcas e sub – marcas, produtos ou actividades turísticas.

No Regulamento de Execução do sub- programa “Promoção e Animação Turística” do PIQTUR (Programa de Intervenções para a Qualificação do Turismo) constante do D.Normativo n.º 27/2002, de 19.04.02 no seu art.º 12º n.º 1 alínea e), se inserem os produtos turísticos na estratégia de dinamização da imagem e notoriedade de Portugal nos mercados internacionais, o que é reforçado em termos de posicionamento de “grandes famílias de produtos turísticos” no Plano Integrado de comunicação do turismo português” apresentado na medida 2.1 A.1.

Por outro lado, no Regulamento de Execução do subprograma n.º 1 “Estruturação, Qualificação e Diversificação da Oferta Turística” do PIQTUR constante do D.Normativo n.º 26/2002, de 18.04.02, apresentam-se os produtos turísticos como aproveitamentos de recursos endógenos passíveis de constituírem produtos temáticos de reconhecida valia e atracção de turistas (art. 18º n.º 1).

Esta ambivalência do conceito de produto turístico, seja colocado no lado da oferta turística, seja colocado no lado da promoção turística e da imagem do destino está relacionada com a perspectiva que se adopte de produto turístico - a perspectiva do

produtor e ou a do consumidor- que não são perfeitamente coincidentes, segundo a doutrina técnica e científica sobre a matéria.

Já vimos (Cap.2.4.) o conceito de produtos turísticos específicos e o de produto turístico compósito.

Esses conceitos foram úteis e instrumentais para situar, em termos de posicionamento e funções, os “sinais geo-turísticos” com o destino turístico (produto turístico compósito), ao serviço do qual os “sinais geo-turísticos” existem, perspectiva que privilegiaremos nesta análise.

A formulação do conceito de produto turístico não é unívoca e depende, como muito bem assinala Middleton (1989), da perspectiva do ponto de vista do produtor e do consumidor.

Os produtos específicos estão relacionados com a perspectiva do produto turístico na óptica do produtor; a de produto turístico compósito com a perspectiva do produto turístico na óptica do turista/ consumidor.

Para o produtor, o produto turístico é perspectivado numa dimensão vertical do serviço específico produzido, com todas as componentes e acessórios desse serviço organizados à volta de específicas necessidades dos consumidores. Assim, um hotel, um museu podem ser considerados produtos turísticos específicos do ponto de vista do produtor.

Para o consumidor, o produto turístico conta numa perspectiva horizontal, ou seja, como experiência de visita global, como uma amálgama ou pacote de componentes tangíveis e intangíveis, baseados na actividade por ele produzida na área destino. O pacote é recebido pelos turistas como uma experiência de benefícios esperados, disponível mediante o pagamento de um preço.

Para Cunha (1992) “o produto turístico é o conjunto de elementos que, só por si, motivam as deslocações ou permitem passar férias, de acordo com as necessidades dos turistas”. E exemplifica, acrescentando: “Assim, o produto turístico “sol e mar” é

constituído pelo próprio sol, mar e praia, a animação, o alojamento. De acordo com esta concepção, os hotéis ou a gastronomia não são um produto turístico, mas sim um dos seus elementos constituintes”.

Esta noção, assim apresentada, aproxima-se da perspectiva de produto turístico do ponto de vista do consumidor, como a referida experiência global, amálgama, pacote de benefícios que o turista espera obter da sua viagem.

Esta perspectiva de produto turístico é a que acaba por prevalecer na literatura científica e técnica em Turismo.

Para isso, contribuem as próprias características da oferta turística apresentadas por Cunha (2001) como peculiares e distintivas, entre as quais a sua perecibilidade (não podem ser armazenados os serviços turísticos); simultaneidade da produção com o consumo; condicionamento da presença do cliente; imobilidade da oferta, complementaridade; necessidade de articulação e organização entre as suas componentes; predomínio do experiencialismo; sua intangibilidade.

Middleton (1989) apresenta, assim, cinco principais componentes desse produto turístico global, como sejam as atracções (naturais, culturais, construídas e sociais); os serviços de acolhimento, estadia e animação do turista; a acessibilidade (infra-estruturas, equipamentos, factores operacionais e regulações governamentais); imagens e percepções do destino e, finalmente; o preço para o consumidor.

Cooper (1998) não se afasta desta linha, assinalando quatro componentes do produto turístico (destino global), a saber; atracções; serviços; acessos e serviços auxiliares (como promoção, planeamento e desenvolvimento do destino).

Esta perspectiva, assim considerada, está formulada numa óptica de gestão sob o ponto de vista da procura turística, do consumidor e da promoção turística da imagem dos destinos.

Assim, o produto turístico como pacote agregado de componentes diversificados da oferta turística (transporte, alojamento, restauração, animação, entre outros) resulta num benefício evidente para o consumidor / turista que assim reduz os riscos e custos de transacção/informação no acesso aos destinos e pode conseguir uma redução no preço, através de economias de escala potenciados pela redução desses custos e compra dos mesmos com um volume mais alargado.

Essa é, afinal, a vantagem dos pacotes turísticos concebidos e vendidos pelos operadores turísticos, como bem evidencia Sheldon (1994).

Os operadores turísticos reduzem os riscos do consumidor / turista, segundo a concepção de Cooper (1998), económicos, físicos, psicológicos da viagem e de desempenho dos serviços perante o turista/consumidor, ao se responsabilizarem na concepção e execução de um programa que engloba serviços diversificados da oferta turística, acompanhando o turista desde o início da viagem até ao seu regresso.

Temos então, na lógica da distribuição e promoção turísticas, um conceito de produto turístico, numa perspectiva global, horizontal e transversal da oferta turística mas vista do ponto de vista dos benefícios do consumidor e apresentada pelos operadores turísticos.

E do lado da oferta? Do ponto de vista dos destinos? Existem vantagens na apresentação do produto turístico nesta perspectiva global, horizontal e transversal? Como pode tal apresentação ser feita? Que benefícios para os prestadores de serviços com essa apresentação? E para a gestão do destino turístico, numa perspectiva de qualificação e organização?

É aqui que se colocam os “sinais geo-turísticos” como instrumentos fundamentais de qualificação e organização dos serviços e destinos turísticos. Eles, afinal, representam, como veremos, o mesmo papel dos operadores turísticos para o consumidor, agora do ponto de vista dos prestadores de serviços, da oferta turística e dos destinos turísticos em geral.

Também, na verdade, eles poupam custos de informação / transacção/ promoção aos prestadores de serviços turísticos no acesso aos mercados, pela visão integrada de serviços que os “sinais geo-turísticos” possibilitam.

Do ponto de vista institucional, os “sinais geo-turísticos”, ao permitirem a criação de organização geo-turística do território, permitem uma repartição mais clara de competências entre os organismos públicos responsáveis pela gestão dos destinos turísticos e permitem também acuar níveis territoriais de contratualização de promoção entre entidades públicas e privadas numa lógica produto – organização.

É neste sentido que se infere a preocupação da Resolução de Conselho de Ministros n.º 97/2003, de 01.08.2003, já referida, com a formulação de produtos turísticos integrados na reforma da organização institucional do turismo português.

Os serviços turísticos têm, na verdade, uma relação mais forte com a imagem do destino se tiverem uma valoração territorial. Os serviços turísticos ao se enquadrarem com um território turístico (um roteiro de turismo cultural, de animação turística ou turismo de aventura, por exemplo) marcam sinais distintivos próprios de experiências turísticas dirigidas a mercados-alvo seleccionados pela entidade gestora do destino. Os serviços envolvidos têm, pois, ligação com o produto turístico global através de sinais distintivos do comércio dos seus produtos e serviços exprimidos com relevância territorial, ou seja, com “sinais geo-turísticos”.

Por exemplo, não parece estrutural da organização dos destinos turísticos o símbolo Restaurantes 2004, pensado para a dinamização turística do campeonato europeu de futebol que se vai realizar em Portugal em 2004, ou o símbolo “Restaurante Típico” todavia, a existir o símbolo “Restaurante Rural”, o mesmo tem força enquanto agregação de um serviço a um território turístico. O território é aqui considerado o valor acrescentado, que permite a envolvimento dos valores e qualificações que, em conjunto, se devem organizar para serem divulgados como experiência turística global ao turista.

Assim, por exemplo, o “sinal geo-turístico” “Ville Fleurie” em França (v. adiante Cap.3.2.2.), ou a existir em Portugal o símbolo “Aldeia Típica” exprime um conceito

qualificacional de recursos, serviços e atracções próprio de uma experiência turística territorial global que se quer promover com este sinal.

Assim, os territórios turísticos não são um mero suporte das actividades turísticas que nele se desenrolam e não são neutros em relação aos serviços e actividades que neles se podem desenvolver. A confirmar-se a atribuição da Vila de Sagres e/ ou sua área envolvente, no Algarve, da categoria Património Mundial, os serviços e actividades turísticas a desenvolverem-se nesta vila não serão neutros, antes conformes com a imagem pretendida pela entidade qualificante e atributiva do título. Assim o é para qualquer “sinal geo-turístico”. Se os turistas não são neutros em relação aos seus gostos e experiências, os territórios turísticos também o não são.

Um território pode ter nele implantado produtos turísticos diversos (sol e mar, turismo cultural, etc.); um território turístico não, ele orienta o turista para uma determinada experiência territorial, utilizando o “sinal geo-turístico” como meio privilegiado de comunicação.

Os “sinais geo-turísticos”, enquanto sinais distintivos, têm um valor que é avaliado, à semelhança das marcas, por vários atributos, nomeadamente a sua notoriedade, a qualidade percebida pelos consumidores, a sua imagem e tipos de associações e a sua fidelidade, traduzida, por exemplo, na percentagem de turistas repetidores da experiência ou do valor das receitas geradas nos territórios turísticos promovidos com o sinal. A avaliação financeira das marcas pode ser transportada com interesse para os “sinais geo-turísticos”. (v. Serra e Gonzalez, 1998).

Daí que, numa lógica de gestão da imagem dos destinos turísticos, o “sinal geo-turístico” exprimindo a imagem global do destino, deve estar presente em todos os materiais promocionais tornando-se o “sinal geo-turístico” umbrella, o qual devia ser financiado por todos os agentes promotores e beneficiários da promoção no destino turístico, por exemplo, através de uma taxa de registo de uma empresa turística sediada no destino, sendo tal sinal concebido e promovido pela entidade responsável pela imagem global do destino.

O financiamento da promoção destes “sinais geo-turísticos” seria feito em associação de interesses públicos e privados específicos, com organizações eleitas pelos utilizadores dos sinais (empresários turísticos, maxime) nos territórios turísticos abrangidos, segundo critérios objectivos (antiguidade da empresa, numero de trabalhadores, volume de vendas, etc.).

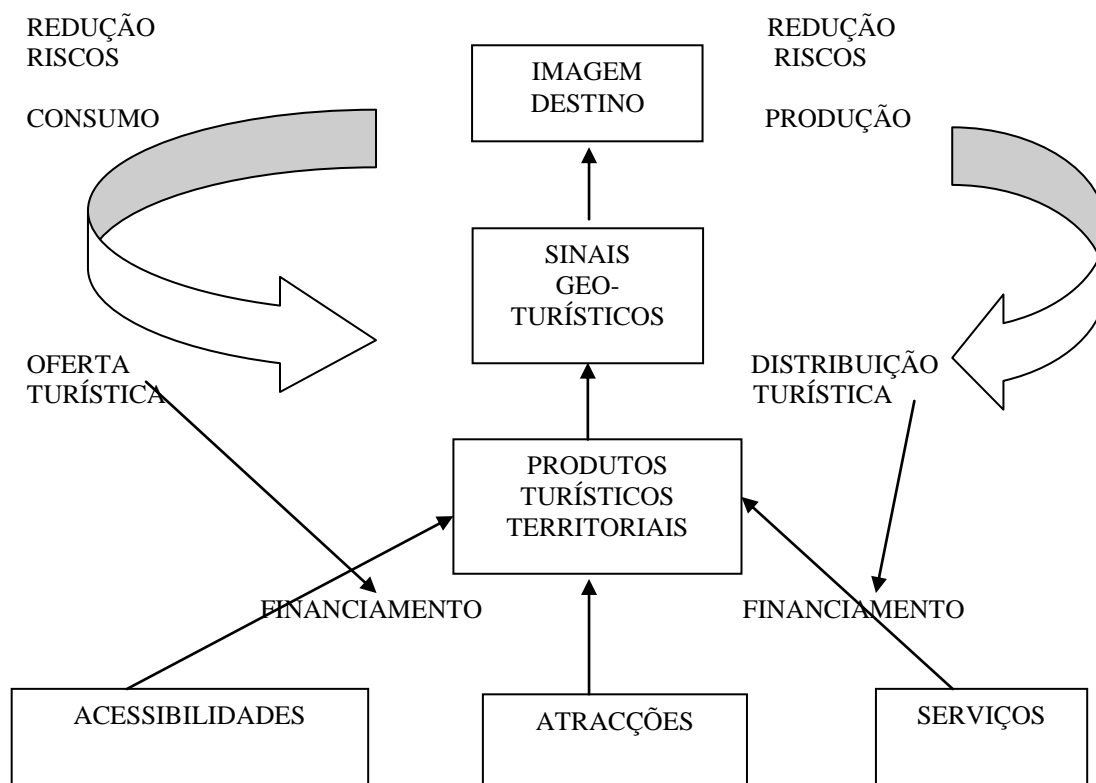
Em resumo, as várias utilidades dos “sinais geo-turísticos” para os produtos e serviços turísticos são as seguintes:

- a) Permitem estabelecer poupança de custos de informação/transacção/promoção dos prestadores da oferta turística no acesso aos mercados, pela integração desses serviços em produtos turísticos diversificados e integrados numa perspectiva horizontal, transversal e global, funcionando em paralelo com os interesses do consumidor, como canais de comunicação privilegiados com os segmentos de mercados-alvo que se querem atingir;
- b) Permitem qualificar a oferta dos serviços, através da aposição de um sinal distintivo referenciado numa rede territorial e promotora da imagem do destino turístico baseada em produtos turísticos integrados;
- c) Permitem organizar institucionalmente os territórios turísticos, pela definição de competências globais e específicas de actuação entre organismos públicos e privados em matéria de organização e promoção turística, com repartição específica dos orçamentos de promoção turística em territórios turísticos e produtos turísticos, com criação de uma lógica de financiamento assente na actividade endógena do destino.

Podemos apresentar um modelo explicativo desta relação entre os “sinais geo-turísticos”, o produto turístico compósito (imagem do destino) e serviços turísticos.

FIGURA 2

**A UTILIDADE DOS “SINAIS GEO-TURÍSTICOS” PARA O PRODUTO TURÍSTICO
COMPÓSITO (DESTINO TURÍSTICO) E SERVIÇOS TURÍSTICOS**



Vamos verificar, agora, se do ponto de vista histórico, com um enquadramento jurídico e institucional, encontramos fundamento nesta lógica de qualificação territorial e financiamento endógeno das áreas destino através de “sinais geo-turísticos”.

2.6.PERSPECTIVA HISTÓRICA.

2.6.1. OS PRIMEIROS PASSOS (A DINÂMICA LOCAL).

Datam de 1875 e 1876, segundo Pina (1986), os primeiros roteiros turísticos.

Ramalho Ortigão, consagrado escritor e académico, viajado sportsman, deu à estampa em 1875 o primeiro roteiro turístico termal português denominado “Banhos das Caldas” e em 1876 o primeiro roteiro turístico balnear português denominado “As Praias de Portugal”. Curiosamente, as praias do Alentejo e Algarve não foram inventariadas e ficaram fora do roteiro. De qualquer modo, poder-se-à considerar Ramalho Ortigão um dos notáveis pioneiros da divulgação turística portuguesa.

Só em 1906 com a criação da Sociedade de Propaganda de Portugal, se pode falar no nascimento do turismo português e, designadamente, no embrião civil pioneiro da organização turística. Seu presidente, Leonildo de Mendonça e Costa foi seu paladino propondo com sucesso “a criação de uma associação promotora do bem do país utilizando como veículo propagandístico precisamente o turismo, actividade que suscitava o intercâmbio de ideias e promovia a visão directa das realidades nacionais”. (Pina, 1986).

Esta associação promoveu a realização de conferências, artigos de imprensa para divulgação e sensibilização da problemática turística, acções de formação profissional (primeiro curso de formação profissional para pessoal de hotelaria em 1909, em colaboração com a Casa Pia) e, especialmente, acções de promoção turística, não descurando a filiação em organismos internacionais (Federação Franco-Hispânica dos Sindicatos de Iniciativa em 1907) e a criação de organismos locais.

Segundo Mesquita (1986), poucos anos após a sua criação, a associação já contava com cerca de 75000 sócios, com delegações em Lisboa, Porto, Coimbra, Évora e Faro a que se juntariam as de Paris e Rio de Janeiro, sementes das futuras Casas de Portugal. As delegações locais da Sociedade de Propaganda de Portugal cumpriram um destacado papel na divulgação e na defesa dos valores turísticos das suas terras, facto que seria tomado em devida conta em 1921 aquando da criação das Comissões de Iniciativa a que adiante nos referiremos.

Em Maio de 1911, na realização do IV Congresso Internacional de Turismo em Lisboa promovido precisamente pela Sociedade de Propaganda de Portugal, foi distribuído um guia turístico, em edição bilingue, denominado Guia Panorâmico de Portugal.

Na sequência desse congresso, foi criada a primeira organização oficial pública no Turismo, a Repartição do Turismo dependente do Ministério do Fomento chefiada primeiramente por José de Ataíde, advogado e publicista que teve como objectivo principal o fomento da actividade do turismo. Sob a sua égide, elaborou-se o primeiro diploma sobre incentivos à indústria hoteleira (Decreto n.º 1121, de 28.11.14). Igualmente em 1913, foi criado um interessante opúsculo destinado a ser distribuído

gratuitamente aos ingleses que desejassem visitar Portugal denominado “Sunny Portugal” e que pode, porventura, considerar-se a primeira “denominação geo-turística” do nosso país.

A dinâmica local atrás referida do fenómeno turístico português esteve na base da criação da Lei n.º 1152 de 23.04.21 que instituiu as Comissões de Iniciativa, com o fim de promover o desenvolvimento das estâncias e de proporcionar aos seus frequentadores um meio confortável, higiénico e económico (art.º 1º). Às comissões era facultada a execução de obras e iniciativas, tendo em vista aumentar a frequência das estâncias e fomentar a indústria do turismo (art.º 3º).

O Decreto nº 8714, de 14.03.23, classificou um elevado número de estâncias turísticas e estabeleceram-se as seguintes modalidades: praias, estâncias climatéricas, estâncias de altitude e repouso e estâncias de turismo strictosensu.

As Comissões de Iniciativa eram criadas em função da existência de estâncias hidrológicas, praias, estâncias climatéricas, de altitude, repouso, de recreio e turismo cuja área seria delimitada por decreto governamental, no caso das estâncias hidrológicas (definidas como localidades onde são exploradas uma ou mais nascentes de águas minero- medicinais e respectivo estabelecimento balnear) ouvida a Inspeção das Águas Minerais e no caso das outras estâncias pelo Conselho de Turismo e publicada em decreto do Ministério do Comércio e Comunicações (art.º 1º & 2º e & 3º, respectivamente). Pela Portaria nº 2867, de 16.08.21, enumerou-se a primeira série de estâncias hidrológicas em Portugal.

É curioso verificar como, desde a génese do nosso turismo, é o valor territorial dos destinos e sua qualificação delimitada por uma área geográfica aprovada por decreto governamental a montante que determina a jusante o aparecimento de uma estrutura organizacional adequada para a desenvolver e dinamizar em termos de procura turística.

As Comissões de Iniciativa não integravam a administração autárquica e eram compostas por uma estrutura organizacional deliberativa constituída por onze vogais, representativa de entidades públicas e privadas (estas em ligeira maioria), onde se

incluía um representante da Sociedade de Propaganda de Portugal, eleitos pelos seus membros, que realizariam as atribuições das mesmas (art. 2º).

Estas comissões deveriam eleger uma estrutura executiva permanente, composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro, dois secretários e um administrador-delegado, cargos considerados gratuitos (art. 2º & 3º).

Foi instituída a criação de uma taxa de turismo para financiar as actividades das Comissões de Iniciativa, paga pelos frequentadores da estância, assim como uma taxa percentual sobre a contribuição industrial imposta às entidades que explorassem as concessões de águas minero-medicinais ou que nelas exercessem comércio ou indústria e ainda uma percentagem sobre a contribuição predial paga pelos proprietários da localidade (artº5º). (v. sobre a história legislativa e institucional da organização e funcionamento dos órgãos locais e regionais de turismo o trabalho da autoria de Torres, 2003).

Segundo Pina (1986), as 83 Comissões de Iniciativa existentes em 1934 haviam já arrecadado a importância global de 4200 contos (correspondentes a cerca de 250 mil contos actuais - dados de 1986) verba que, para a época e, sobretudo, atendendo ao modesto adiantamento do turismo e do País não só não era desprezível, como poderia ter dado lugar a resultados bem mais interessantes, não fora a sua má aplicação nuns casos ou noutros o seu aproveitamento pelos municípios para realizar obras e melhoramentos que não cabiam directamente nas funções das Comissões.

Na sequência da extinção das Comissões de Iniciativa pelo Decreto-lei n.º 27424 de 31.12.36, foi publicado o Código Administrativo, já sob a égide do ilustre administrativista Marcelo Caetano.

Tal decreto manteve a perspectiva da Lei de 1921 ao considerar a montante das organizações turísticas o valor territorial das áreas destino turísticas, sendo este que determina o aparecimento daquelas organizações e não o contrário.

Tais áreas destino, consideradas zonas de turismo, foram criadas nos concelhos em que existissem praias, estâncias hidrológicas ou climáticas, de altitude, de repouso ou recreio, ou monumentos e lugares de nomeada (art.º 117º). A área geográfica das zonas de turismo (que podia não ser coincidente com todo o concelho) era delimitada por meio de decreto referendado pelos Ministérios do Interior e das Finanças (art. 117º n.º 2). A iniciativa da criação das zonas de turismo tanto poderia provir de requerimento da Câmara Municipal como de proposta dos serviços centrais de turismo.

Nesta matéria, o objectivo do Código Administrativo foi postular a integração generalizada dos órgãos de âmbito concelhio na respectiva administração municipal quando a sede das zonas de turismo coincidissem com a sede do concelho (art. 118º), designando-se então comissões municipais de turismo; nos restantes casos, as zonas de turismo seriam administradas por juntas de turismo. Segundo Torres (2003), a gestão das zonas de turismo é uma gestão própria, distinta da administração municipal comum, com o seu próprio plano e orçamento disciplinador das próprias receitas e despesas, determinando o art.º 121º a consignação das receitas especiais das zonas de turismo às suas despesas. A lógica de financiamento das zonas de turismo através de impostos especiais desapareceu, constando apenas de um orçamento anexo ao orçamento municipal.

Quer as comissões municipais de turismo, quer as juntas de turismo eram compostas por estruturas representativas associativas de interesses públicos, empresariais e técnicos (art.º 122º e 126º). Comuns a ambas, um representante dos hoteleiros, comerciante estabelecido na zona e proprietário; quanto às diferenças, nas comissões municipais de turismo existia um representante dos serviços centrais de turismo, nas juntas de turismo, o médico municipal.

Não existia pessoal próprio para a gestão ordinária dos serviços das comissões municipais de turismo (art.º 125º); por sua vez as juntas de turismo tinham um presidente designado pela administração central com a concordância do presidente da edilidade e um administrador delegado com competências próprias (respectivamente, art.ºs 130º e 131º).

As competências das comissões municipais de turismo eram essencialmente consultivas e auxiliares dos órgãos concelhios em matérias de interesse turístico, podendo deliberar sobre propaganda, dispendendo as verbas que para esse efeito lhes fossem atribuídas no orçamento (art.º124º).

Por sua vez, as juntas de turismo, cuja composição reflectia uma associação de interesses públicos e privados (art.º 126) tinham competências deliberativas sobre inventário dos recursos naturais, arqueológicos e históricos das zonas e sua conservação, realização de exposições, festas populares, exploração de teatros e cinemas e acções de propaganda turística, entre outras (art.º 127º).

Esta institucionalização da dinâmica local deu os seus frutos a nível da promoção turística. As localidades turísticas utilizaram cartazes e propaganda com denominações promocionais, ou seja, indicações de fantasia associadas a lugares geográficos, o que também constitui um exemplo de “denominações geo-turísticas” (ex. Figueira da Foz: “A mais linda praia de Portugal” (1927) ou Sintra “Glorious Eden” cit. o escritor Lorde Byron (1927)).

Já a denominação “Costa do Sol” surge por extensão agregada à estância cosmopolita do Estoril, composta por praias, termas e jogo, uma trilogia associada às origens e dinâmica local do turismo português de então; beneficiada, no caso do Estoril pela proximidade estratégica de Lisboa. Raul Proença denominava-a a “Riviera Portuguesa”. Recorde-se que este jornalista, erudito e pensador, dirigiu os dois volumes iniciais do Guia de Portugal (1924,1927) o mais prestigioso e exaustivo roteiro turístico nacional, que seria concluído em 1970 por Sant’Anna Dionísio, já sob a égide da Fundação Gulbenkian. Raul Proença foi ainda Autor dos famosos “Guides Bleu” sobre Portugal (1931) e dos primeiros fascículos das “Estradas de Portugal” (1932).

Não é de esquecer o papel do Automóvel Clube de Portugal, o qual desde a sua criação em 1903, tudo fez para o desenvolvimento do turismo automóvel. As suas revistas, campanhas de embelezamento e sinalização das estradas e a publicação do seu mapa anual do estado das estradas promoveram uma efectiva divulgação dos valores turísticos locais e constituíram uma verdadeira cartilha do turista rodoviário. A partir de 1932,

com o seu “Centro de Turismo Português”, passou a representar o país na “Alliance Internationale du Tourisme”.

Esta dinâmica local acabou por ser estruturante na organização geo-turística do turismo português. Ainda hoje o Código Administrativo de 1940 está em vigor para as zonas de turismo que não se integraram nas regiões de turismo. Existem ainda 18 Comissões Municipais de Turismo e 8 Juntas de Turismo espalhadas pelo país (Costa, 1996, p.211). Os casos Costa do Estoril, Ericeira, Buçaco, Moledo, Vila Franca de Xira, Santo Tirso ou Odemira, são exemplos de extraordinária longevidade estrutural desta organização geo-turística do território.

A meu ver, esta longevidade deve-se a uma série de factores, dos quais destaco dois:

- a) A sua autonomia estrutural, uma vez que estas Comissões Municipais e Juntas de Turismo nunca se integraram em qualquer rede da organização do turismo, seja a nível central (O Secretariado de Propaganda Nacional de António Ferro criado em 1933, órgão central do turismo, nunca assumiu a sua tutela), seja a nível regional (na medida em que a integração nas regiões de turismo foi sempre admitida numa perspectiva voluntária pelos municípios interessados). Esta autonomia acabou por redundar num tricefalismo orgânico da organização central, regional e local do turismo – ainda hoje mal digerido;
- b) O valor territorial das zonas de turismo, uma vez que a sua delimitação opera a montante da organização institucional que lhe dá continuidade, assumindo-a como um claro exemplo da qualificação turística do território em que assenta a base promocional (e não o contrário).

2.6.2. VICISSITUDES DA REGIONALIZAÇÃO TURÍSTICA.

Designamos por vicissitudes da regionalização turística, toda uma fase histórica da organização geo-turística do nosso território, cujos inícios históricos não têm um marco inicial, fase essa que se prolonga até hoje com um modelo de regionalização turística ainda por definir e em discussão (v. Cap.2.8.).

Os primeiros passos seriam dados pelos contributos pretendidos à qualificação hoteleira.

Em 1933, sob a égide da revista “o Noticias Ilustrado” dirigido por Leitão de Barros foi divulgada uma insólita exposição itinerante de cariz didáctico subordinada ao tema “Hotel Modelo”. O Arquitecto Raul Lino aceitou o convite para elaborar um programa - regulamento básico de acordo com o qual seriam apresentados oito projectos destinados a outras tantas regiões do País que, respeitando simultaneamente a feição nacional genérica dos edifícios do país, se integrassem nas características da zona onde se implantariam. O objectivo era estabelecer uma pedagogia que informasse os novos empreendimentos no ramo. A exposição teve, segundo Pina (1986) um assinalável êxito, tendo oito arquitectos projectado oito hotéis - modelo para várias regiões do país (Minho, Douro, Trás os Montes, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Alentejo, Algarve).

Na mesma linha pedagógica e de exaltação dos valores regionais e nacionais baseados no artesanato, no folclore, no tipicismo das vilas e aldeias portuguesas (ficou célebre o concurso promovido em 1938 da “Aldeia mais portuguesa de Portugal”), no receituário popular, ainda se inseriu o projecto das Pousadas Regionais promovido pelo Secretariado de Propaganda Nacional de António Ferro, organismo criado em 1933 para propaganda dos valores do Estado Novo e que assumiria em 1939 o papel de órgão central do turismo.

Tais Pousadas erigidas em resposta aos Paradores de Espanha, constituíam um modelo de pedagogia oficial de qualificação hoteleira a nível regional, com cuidadosa selecção dos locais de construção das Pousadas, articulada em rede a nível nacional, de acordo com os ideários propagandísticos do Estado Novo, da construção de uma fachada de nacionalidade, constituindo o turismo veículo privilegiado de comunicação social num projecto de marketing nacional abrangente em todos os sectores muito bem retratado por Pina (1986).

A primeira pousada foi inaugurada em 1942 em Elvas (porta de entrada do turismo rodoviário internacional frente a Espanha) e até hoje, com a sua articulação em rede

denominada Pousadas de Portugal, merecedora de vários prémios internacionais constitui um extraordinário exemplo de sucesso de “sinal geo-turístico” baseado numa qualificação hoteleira e valor territorial nacional.

Entretanto, com o fim da II Guerra Mundial, desencadeiam-se toda uma série de factores que vão impulsionar a regionalização turística dos territórios. O turismo torna-se organizado, tecnocrático e consumista nas palavras de Pina (1986, p.101). O avanço dos direitos sociais, na tecnologia dos transportes rodoviários e especialmente aéreos, dos sistemas logísticos e na divulgação dos produtos permitem a criação de circuitos organizados, de itinerários turísticos promovidos por operadores turísticos que vão projectar a experiência turística a uma escala regional mais alargada.

Igualmente as tendências de planeamento e organização dos territórios, baseadas num intervencionismo central dos Estados e em modelos racionais e burocráticos (estratégia top-down) de desenvolvimento do centro para a periferia com pólos de crescimento regionais que desempenham funções de agregação e economia de escala, vão impulsionar o fenómeno da regionalização turística, numa perspectiva comandada pelo Estado.

Em 1952, o parecer da Câmara Corporativa sobre o Estatuto do Turismo, um dos mais importantes documentos estratégicos da história do turismo português (parecer 25 V), previa a criação de um Departamento forte e centronário arvorado em Direcção dos Serviços de Turismo e a criação de regiões turísticas através da federação de comissões e juntas de turismo afins, assistidas por delegações regionais do Secretariado Nacional de Informação (ex - Secretariado de Propaganda Nacional) adiante designado por SNI.

Esta perspectiva centronária, forte e dirigista está patente na Lei n.º 2082, de 4.06.56 que arvora o Secretariado Nacional de Informação em órgão central competente de desenvolvimento do turismo português com amplas competências no domínio da informação, ordenamento, qualificação, promoção e desenvolvimento turístico (Base III) entre as quais, com interesse para o nosso estudo, a classificação dos sítios e locais de turismo e o planeamento dos itinerários turísticos do país (Base III nºs 7 e 8).

As comissões regionais de turismo são consagradas como órgão local da Administração em matéria de turismo (Base V alínea c), para além das já existentes juntas de turismo e comissões municipais de turismo.

A região de turismo numa perspectiva racional de planeamento é criada (Base VII) para os casos especiais em que duas ou mais zonas de turismo devam ser consideradas complementares para a exploração ou valorização dos seus recursos de interesse turístico, dispondo-se que a região de turismo poderia abranger zonas situadas em dois ou mais concelhos e poderia também ser criada independentemente da existência de zonas de turismo nos concelhos que abrangesse (Base VII n.º 2).

Defendia-se pois, nesta lei, um valor territorial intrínseco das regiões de turismo à semelhança do que já existia para as zonas de turismo, ou seja, o seu território poderia ser independente das zonas de turismo, sendo o decreto do Governo que criasse a região de turismo o delimitador da respectiva área (Base VIII n.º 2).

Todavia, as regiões de turismo que resultassem da agregação de zonas de turismo deixariam de ter as comissões municipais de turismo ou as juntas de turismo que as administravam (Base IX n.º 1).

A criação era decidida pela Presidência do Conselho sob proposta ou com prévia audiência das câmaras municipais e juntas de turismo interessadas (Base VIII n.º 1).

As Comissões Regionais de Turismo eram compostas por um Presidente designado pelo SNI e uma estrutura representativa mista (pública, das câmaras municipais e privada, das actividades económicas, designado pelos organismos corporativos e associações culturais - quando as houvesse).

As competências destas regiões seriam idênticas às das juntas de turismo (Base XII).

Neste diploma seria também constituído o Fundo de Turismo, poderoso impulsionador do fomento hoteleiro. A acção estadual em matéria de turismo era exercida pelo SNI (Serviço Nacional de Informação), através dos seus serviços de turismo.

Previam-se igualmente o funcionamento junto da Presidência do Conselho de um órgão consultivo, o Conselho Nacional de Turismo. A sua composição constava da Base IV, competindo a Presidência ao Ministro da Presidência, enquanto os vogais eram, na sua esmagadora maioria, representantes de entidades privadas (v.g. companhias de aviação, agências de viagens, guias intérpretes e Automóvel Club de Portugal).

A Lei 2082 foi regulamentada no que tange às regiões de turismo pelo Decreto n.º 41035, de 20.03.57.

A regionalização turística ficaria, todavia, na gaveta durante largos anos. As hesitações do Estado Novo no consulado salazarista e especialmente a pacatez financeira do regime, que se agudizou a partir de 1961 com a guerra colonial, adiariam a concretização do projecto.

O turismo não está previsto nos dois primeiros Planos de Fomento (1953-1958 e 1959-1964) que conferiram a primazia ao desenvolvimento das indústrias básicas, das comunicações e dos aproveitamentos hidráulicos.

Só com o D.L. n.º 114/70 de 18.03.70 seria criada a primeira Região de Turismo: a Região de Turismo do Algarve.

A região foi impulsionada pelo desenvolvimento extraordinário daquela província do país à semelhança do que acontecia noutras regiões do sul da Europa mediterrânica pressionadas por um extraordinário aumento da procura turística europeia ávida de sol, praia e mar angariada por operadores turísticos internacionais, o que levaria à construção do Aeroporto Internacional de Faro em 1965.

A criação da região foi decidida num impulso top-down com a extinção das oito zonas de turismo que existiam no Algarve, sendo a área territorial constituída pela área de todos os concelhos pertencentes ao distrito de Faro (art.º 1.º n.º 1).

Fundamentada na necessidade de conferir carácter unitário à nova fase de acção promocional que as circunstâncias do turismo algarvio impunham (v.g. com a necessidade de escolha de itinerários) e à necessidade de criação de infra-estruturas urbanísticas que já não se confinavam ao âmbito municipal, a criação da região era entendida como um factor de correcção progressiva de desequilíbrios no desenvolvimento turístico da província com a indispensável integração no planeamento regional de que o turismo podia e devia ser um dos principais motores (Preâmbulo do D.L. n.º 114/70).

Estas circunstâncias impuseram à Região de Turismo do Algarve uma estrutura organizacional mais qualificada composta por um conselho regional e uma comissão executiva (art.º 2º), sendo o conselho regional constituído por um Presidente nomeado pelo SNI, sob proposta da Direcção do Turismo e por uma estrutura representativa de interesses públicos e privados, estes claramente em minoria (art.º 3º n.º 1) e a comissão executiva, estrutura permanente qualificada era composta pelo Presidente do conselho regional, um vogal eleito pelos representantes do conselho regional e outros dois vogais, nomeados respectivamente pela Corporação dos Transportes e Turismo e pelo presidente da Comissão de Planeamento da Região Sul (art.º 6º). Era então, pois, notória a interligação e coordenação que se pretendia da Região de Turismo com as estruturas de planeamento regional.

Incumbia ao Conselho Regional apreciar o plano de actividades e o modelo de orçamento, relatório e contas de gerência e dar parecer sobre todos os assuntos de interesse turístico para a região (art.º 4º) e, em especial, executar um plano de obras e infra-estruturas urbanísticas do Algarve até 31.12.74, com o acompanhamento de um administrador delegado nomeado pelo Ministério das Obras Publicas (art.º 10º).

À Comissão Executiva e em especial ao seu Presidente competia gerir e representar os assuntos correntes da administração da região (art.º 7º e 8º).

Este modelo de regionalização top-down com notória especialização técnica sectorial articulada com os transportes, planeamento e fomento de obras públicas, foi uma

experiência pioneira que não teria continuidade com a queda do Estado Novo e a implantação da III República em 25 de Abril de 1974.

Em 1974, a Direcção Geral do Turismo dividiu o país em oito Áreas Promocionais distintas (Costa Verde, Costa de Prata, Costa de Lisboa, Montanhas, Planícies, Algarve, Madeira e Açores). Estas denominações foram em bom rigor as primeiras “denominações geo-turísticas” que dividiram o território nacional. Com o tempo, associados a outros elementos de carácter gráfico (logótipos e outros) constituíram os primeiros “sinais geo-turísticos” promocionais com expressão territorial significativa no nosso país. Tais áreas não tinham nenhuma correspondência com qualquer modelo de enquadramento de qualificação da oferta e de regionalização territorial turística.

Antes tiveram como intenção um esforço de desmultiplicação da imagem dos produtos turísticos portugueses, especialmente para o turismo internacional (Pina, 1986,p.189) e de divisão do país em termos estatísticos com quantificação de movimentos da oferta e da procura turística por várias áreas territoriais, conforme demonstrado por sucessivas edições da Direcção Geral do Turismo nas décadas de 70 e 80. Tornaram-se, pois, verdadeiros clusters estatísticos.

As designações utilizadas acompanhavam movimentos correntes europeus (Espanha, França) que, desde meados da década de 60, tinham dividido o território através de denominações geo-turísticas. Todavia, o significado dessas denominações especialmente em Espanha teve um alcance muito mais amplo do que o obtido em Portugal (v. Capítulo 3 sobre o estudo de casos internacionais).

Com a Revolução de Abril, os princípios doutrinários do Estado Novo foram abolidos e na Constituição de 1976 já seriam assinalados novos valores assentes na descentralização administrativa e no reforço do poder local baseado nos municípios. A instituição em concreto das Regiões Administrativas, apesar de prevista na lei constitucional (art.º 256º), nunca foi posta em prática e dependia sempre do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representassem a maior parte da população da área regional.

As concepções de planeamento e desenvolvimento sofreram uma evolução coincidente com a crise do Estado intervencionista (O Welfare State) e dos dois choques petrolíferos (1973 e 1979) orientando-se para modelos assentes na livre iniciativa de mercado (market- led approach) e nos impulsos locais.

O princípio da descentralização dos poderes do Estado em matéria autárquica turística viria a ser sacralizado através do decreto-lei n.º 327/82, de 16.08.82, que regulou o novo regime jurídico das regiões de turismo.

Conceptualizada a região de turismo como pessoa colectiva de direito publico dotada de autonomia administrativa e financeira (art.º 1º), ou seja, com personalidade jurídica própria e distinta do Estado, a base da sua criação dependia de um processo liderado pelas câmaras municipais interessadas na sua constituição com requerimento fundamentado dirigido ao Governo em que se descreveriam as razões justificativas da sua criação, designadamente as relativas a recursos naturais, aspectos de ordem cultural ou histórica, rede de transportes e comunicações nacionais ou internacionais e existência de equipamento turístico relevante (art.º 1º n.º 3).

A área das regiões coincidia com a dos municípios que a integravam (art.º 2º n.º 1), tendo como órgão principal uma comissão regional, estrutura essencialmente representativa dos municípios (embora com um secretário geral sem direito a voto designado pelo Governo) e de entidades públicas ou privadas com relevo para a actividade turística, não discriminando a lei qualquer critério quanto à sua composição (art.º 5º). O Presidente da comissão regional era eleito pela comissão regional (art.º 8º) e uma comissão executiva, órgão executivo, era composta para além do Presidente, pelo secretário-geral e por vogais até ao número de 5 eleitos pela comissão regional.

A comissão regional de turismo era essencialmente o órgão electivo e deliberativo da actividade da região (art.º 6º) cabendo ao presidente da comissão executiva preparar os assuntos a submeter à deliberação da comissão regional, executar as deliberações desta, assegurar a gestão e o funcionamento corrente da região e representá-la perante o exterior (art.ºs 9º e 11º respectivamente).

O financiamento das regiões era previsto por lei que assegurava um conjunto de receitas consignadas ao seu funcionamento (art.º 16º).

Compulsado o regime jurídico das regiões de turismo e a vaga de fundo que se verificava nas tendências políticas de planeamento e desenvolvimento de então, poderemos concluir que as regiões de turismo eram verdadeiras pessoas colectivas associativas de base municipal e não propriamente pessoas colectivas assentes num modelo de divisão regional do território.

Entre 1979 e 1986 assistiu-se à pulverização das regiões de turismo. Foram criadas entre 1979 e 1986, 13 regiões de turismo só compreensíveis à luz de uma vontade desenvolvimentista patenteada pelo poder local, não condizente com as realidades dos respectivos territórios, dos equipamentos e da procura turística existente.

A propósito das denominações geo-turísticas criadas pela Direcção Geral de Turismo em 1974 e das regiões de turismo, a elas se refere o relatório do primeiro Plano Nacional de Turismo concluído pela Secretaria de Estado do Turismo em 1985.

Dizia o referido relatório que “ o aparecimento das chamadas Regiões Turísticas é consequência exclusiva do voluntarismo e da espontaneidade não obedecendo a quaisquer critérios que procurem compatibilizar os interesses regionais com os interesses nacionais e que garantam as condições mínimas do seu desenvolvimento em função da procura interna e externa, consoante se torne mais aconselhável (...).

Por sua vez, a promoção nos mercados, nacional e internacional, orienta-se segundo a divisão territorial do país em regiões que não coincidem com as anteriores e escolhidas, não se sabe bem, com que critérios (....).

Estas razões são causa de desorientação, não permitem desenvolver as actuações mais adequadas ao desenvolvimento turístico regional e impedem a utilização mais racional dos recursos disponíveis.” (Relatório do Plano Nacional de Turismo, 1985, pp.160-161).

Desta forma, o referido relatório propunha proceder ao ordenamento turístico do território, de forma a fornecer o enquadramento à intervenção da administração pública e a definir as regiões e zonas a desenvolver do ponto de vista turístico.

Assim, propôs algumas figuras base do ordenamento turístico sucessivamente descritas como:

- a) Regiões de Ordenamento Turístico (ROT's) – grandes áreas que orientariam o aproveitamento dos recursos turísticos do país e serviriam de base ao desenvolvimento turístico. O Plano chegou a apresentar dez ROT's com delimitações territoriais geograficamente referenciadas;
- b) Regiões Específicas de Aproveitamento Turístico (REAT's) – áreas abrangendo zonas onde existiam condições específicas para aproveitamento turístico distinguindo-se das anteriores por o potencial de que dispunham apresentar características próprias. O Plano propôs três REAT's com delimitações territoriais geograficamente referenciadas;
- c) Pólos de Desenvolvimento Turístico (PDT's) – áreas onde se concentravam importantes recursos e equipamentos turísticos implantados num espaço heterogéneo cujas componentes, sendo complementares, estabeleciam relações estreitas entre si. O Plano chegou a propor nove PDT's, nalguns casos, com delimitações territoriais assentes em sectores de outros planos anteriores;
- d) Eixos de Desenvolvimento Turístico (EDT's) – conjunto direccionado de núcleos que mercê da criação de novos equipamentos, recuperação dos existentes e lançamento de programas de promoção e animação, passavam a constituir elementos importantes do desenvolvimento turístico das regiões em que se inseriam e, a partir das quais, se poderiam criar novas penetrações de pequeno curso no território, correspondendo a uma acessibilidade turística acrescida para certas zonas. Foram seleccionadas quatro regiões-eixo desta natureza, entre elas, como REAT 1, o Vale do Douro, a que adiante nos referiremos.

Este Plano Nacional de Turismo constituiu o primeiro esforço para uma tendencial regionalização turística do território português do ponto de vista da oferta turística. Todavia, a sua desarticulação com as áreas promocionais, a não existência de regiões administrativas que lhes dessem estruturação em termos de planeamento e desenvolvimento e, especialmente, a vaga de fundo autárquica atrás referida impulsionadora do modelo de criação das regiões de turismo baseado em associações de municípios não lhes deu continuidade e consistência.

Tendo, apenas, servido para enquadramento de financiamentos ao abrigo do Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT I entre 1987-1992), amplo pacote de incentivos criado com o apoio da Comunidade Europeia a que Portugal tinha aderido em 1986, a falta de qualquer enquadramento legal, regulamentar e institucional votou-as ao insucesso.

Apercebendo-se da falta de enquadramento legal para a qualificação e valorização dos territórios turísticos, o legislador em 1986, através do D.L. n.º 328/86, de 30.09.86 intitulado Regime Jurídico do aproveitamento dos recursos turísticos do país e ao exercício da indústria hoteleira e similar previu um Capítulo V com um regime de áreas turísticas (art.º 57º a 73º).

Tal regime previa como competência do Governo a definição de pólos de desenvolvimento turístico (art.º 57º) baseados na vontade da ou das câmaras municipais interessadas (art.º 58º) (o que possibilitaria a existência de uma área turística local ou sub-regional) que, dentro desses pólos, poderiam criar áreas classificadas como de interesse turístico.

Tais áreas teriam como objectivo especial definir parâmetros e normas que permitissem o seu aproveitamento e desenvolvimento turístico de forma harmoniosa e integrada, em ordem a preservar da melhor forma as suas características e o meio ambiente e a minorar os efeitos negativos do impacte resultante do crescimento turístico (art.º 59º).

Do diploma de criação das áreas de interesse turístico constariam, para além da planta da área, normas reguladoras da respectiva ocupação, incentivos fiscais e financeiros

inerentes aos empreendimentos neles a realizar, regras relativas às actividades e serviços não permitidos ou sujeitos a condicionamentos e directrizes de conservação dos recursos turísticos da zona (art.º 59º n.º2).

A lei regulamentava com pormenor o procedimento tendente à criação das áreas de interesse turístico (art.º 60º a 62º); os motivos da sua rejeição (art.º 63º); as consequências da criação da área de interesse turístico, neste caso resultando maiores competências para as câmaras na aprovação da localização e dos projectos de empreendimentos turísticos, qualificações automáticas de turísticas, de interesse para o turismo e de utilidade turística a certas categorias de empreendimentos e acesso a sistemas de créditos mais favoráveis (art.º 65º).

Este diploma, não obstante a sua mais valia na qualificação dos territórios turísticos e da sua valorização do ponto de vista da oferta turística, não teve consequências práticas e caiu mesmo em desuso.

As razões desse desuso baseiam-se num claro erro estratégico do legislador que hoje pode ser avaliado: na verdade, ao não contemplar o diploma quaisquer apoios financeiros específicos para as câmaras municipais interessadas e ao introduzir alguma rigidez nos poderes destas quanto às actividades e serviços a desenvolver no seu território pouco compatíveis com as dinâmicas de flexibilidade e voluntarismo próprias da actividade turística, esta tentativa de qualificação territorial turística ficou votada ao insucesso. A falta de visão foi notória, pois era perfeitamente admissível que as câmaras procurassem mais apoios em função dos custos com a criação da área e das responsabilidades essencialmente em infra-estruturas, ordenamento, planeamento, conservação do património e do ambiente em que ficavam investidas. Ficou para a história o mérito da tentativa e talvez a lição para o futuro de não se cometerem os mesmos erros.

Vou agora referir o actual enquadramento legal e promocional dos territórios turísticos e dos seus instrumentos comunicacionais.

2.7. O ACTUAL ENQUADRAMENTO LEGAL E PROMOCIONAL.

Neste momento, os territórios turísticos baseiam-se na divisão em:

- a) Zonas de turismo, administradas por Comissões Municipais de Turismo ou Juntas de Turismo, cujo regime legal consta dos art.ºs 117º a 133º do Código Administrativo e cujos traços gerais foram explicados no Capítulo 2.6.1. Existem actualmente 18 Comissões Municipais de Turismo e 8 Juntas de Turismo (Costa, 1996,p.211);
- b) Regiões de Turismo, cujo regime legal consta do D.L. nº 287/91, de 09.08.91, que adiante explicaremos. Existem actualmente 19 Regiões de Turismo (Serra do Marão; Alto Minho; Verde Minho; Nordeste Transmontano; Alto Tâmega; Douro Sul; Dão Lafões; Serra da Estrela; Rota da Luz; Centro; Rota do Sol; Templários; Oeste; Ribatejo; São Mamede; Costa Azul; Évora; Planície Dourada e Algarve).

A proliferação de regiões de turismo e zonas de turismo é pois um facto assente.

O modelo em que assenta o actual regime das regiões de turismo continua a ser uma base associativa municipal. Este regime aperfeiçoou alguns aspectos do revogado D.L. nº 327/82, de 16.08.82, nomeadamente, quanto às atribuições das regiões de turismo, permitindo-lhes realizar estudos de caracterização das áreas geográficas, proceder à identificação dos recursos existentes, definir produto ou produtos turísticos regionais, promoção da oferta turística no mercado interno e em colaboração com os órgãos centrais do turismo quanto à promoção no estrangeiro (art.º 2º).

A criação, o processo de criação e a instalação da região de turismo (art.º 3º, 4º e 5º) são mais cuidadosamente regulamentados; todavia não existe valor qualificacional de per si no território turístico assim criado, uma vez que o mesmo coincide com a área dos municípios que queiram vê-lo criado (art.º 3º), podendo ser alargado ou reduzido em função da entrada e saída dos municípios em causa (art.º 7º e 8º).

Quanto aos órgãos das regiões de turismo, os mesmos são a comissão regional e a comissão executiva (art.º 12º), embora o presidente da comissão executiva tenha competências próprias (art.º 21º).

A composição da comissão regional reflecte uma estrutura representativa baseada em interesses municipais e de entidades públicas e privadas, sendo estas no mínimo de 50% desses representantes. Não existe qualquer qualificação prevista para as entidades públicas que deverão estar representadas e nos interesses privados deverão estar representados sectores em ordem prioritária (respectivamente estabelecimentos hoteleiros, estabelecimentos similares dos hoteleiros, agências de viagens e turismo, rent-a-car e outras entidades privadas (art.º 13º).

A comissão executiva é eleita pela comissão regional e é composta pelo presidente e quatro vogais em lista única (art.º 15º).

As competências da comissão regional e da comissão executiva seguem as mesmas linhas do anterior regime (deliberativas para a comissão regional; auxiliares, preparatórias, representativas e de administração e gestão corrente para a comissão executiva).

Especial preocupação do legislador com a promoção externa das regiões que deverá ser feita por intermédio dos órgãos centrais competentes (art.º 19º).

Curiosamente, assentando a territorialização das regiões de turismo numa lógica (organização-espaco-produto), algumas acções promocionais promovidas nalgumas regiões, em especial na Região de Turismo do Algarve, adiante designada RTA, evidenciam uma clara territorialização da promoção dos produtos turísticos numa lógica produto -espaco- organização.

Assim o é para os Planos de Promoção Conjunta (PPC's), promovidos em conjunto pelo ICEP Portugal, RTA e associações privadas, restando neste momento em vigor três claramente suportados, ora na força de um produto turístico (PPC Golf), ora na projecção de elementos territoriais (PPC Vilamoura e PPC Arade).

Para imagem dos programas foram também escolhidos elementos comunicacionais territoriais, através de marcas comerciais (Algarve - Terra de Golf; Vilamoura-Algarve`s Unique Leisure & Golf Resort e O Arade- No melhor do Algarve todo o ano, respectivamente).

Os PPC`s são contratualizados através de protocolos assinados pelo organismo central, organismos regionais competentes em matéria de promoção turística e associações privadas empresariais interessadas. A execução do Programa é feita por uma Comissão de Gestão, estrutura representativa das entidades signatárias do protocolo, a quem cabe definir a estratégia, o plano de actividades e a arrecadação das receitas e execução das despesas do Programa e um Gestor do Produto com autonomia técnica e funcional para assegurar a execução concreta dos objectivos do Programa. Tal Gestor de Produto geralmente é uma entidade designada no próprio PPC (caso da AMPOR- Agência para a Modernização de Portimão, no caso do PPC Arade e a AEV- Associação de Empresários de Vilamoura, no caso do PPC Vilamoura).

Dentro da lógica de comunicação assim desenvolvida, insere-se também o logótipo Turismo do Algarve (não necessitando da expressão região, dada a notoriedade do destino) cujo símbolo - flor de amendoeira e sol- se pretende apresentar como o ícone da representação turística da região, criando uma verdadeira unidade em toda a comunicação do destino, para que seja mais imediatamente percebida pelo público, garantindo assim uma comunicação mais eficaz e facilmente identificável.

Na dinâmica produto – espaço na terminologia de Costa (2001), há que também referir os PITER (Projectos Integrados Turísticos de Natureza Estruturante e Base Regional) cujo regime, inicialmente aprovado pelo Despacho Normativo n.º 35/98, de 28.05.98 e actualmente pela Portaria n.º 450/2001, de 05.05.01, se insere na mesma linha de actuação, ou seja a articulação em rede de um conjunto coerente de projectos de investimento públicos e privados polarizados à volta de um produto turístico compósito (destino turístico) num horizonte temporal limitado, com vista a alcançar alterações estruturais na oferta turística local ou regional e impacte económico-social significativo na área territorial em que se inserem (art.º 2º n.º 1).

Conhecido com sucesso o PITER do Parque Nacional da Peneda – Gerês, que teve um assinalável êxito, havia de lhe dar continuidade promocional, através de “sinais geo-turísticos” que exprimissem em rede, valor comunicacional aos projectos de investimento turístico públicos e privados realizados.

Quanto ao enquadramento promocional e institucional territorial realizado pelos órgãos centrais do turismo, destaco as novas Áreas Promocionais criadas em 1998 pela Direcção Geral de Turismo.

São elas seis, ou seja Porto e Norte de Portugal, Beiras, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Madeira e Açores. Já tecemos algumas considerações sobre elas aquando da introdução (Cap.1.1.). Identificadas como figuras de ordenamento e de planeamento do território, espera-se que venham a ter continuidade em termos de regionalização turística e de enquadramento da oferta? Corresponderão elas às futuras regiões de turismo? Constituirão elas verdadeiras denominações ou “sinais geo-turísticos” enquanto instrumentos estratégicos ao serviço da promoção, organização e qualificação turísticas do território? Espera-se que sim. O futuro o dirá. Sobre este assunto discorrerei já de seguida.

2.8. FUTUROS DESENVOLVIMENTOS.

2.8.1. A NOVA LEI-QUADRO DOS ÓRGÃOS LOCAIS DE TURISMO.

Encontra-se em preparação uma nova Lei-Quadro das Regiões de Turismo. Responsáveis governamentais, quer do anterior Governo, quer do actual, defenderam a necessidade urgente da revisão da lei existente com o objectivo de potenciar uma nova estratégia para a conceptualização dos territórios turísticos portugueses.

As linhas dessa revisão já foram assinaladas no livro institucional do Ministério da Economia “Turismo em Portugal- Política Estratégica e Instrumentos de Intervenção” já referido (Cap.2.7.) e continuadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2003, de 01.08.03, no âmbito de uma reforma institucional do sector (alínea c) da Resolução) defendendo a agregação das regiões de turismo existentes numa base mais alargada que,

por serem actualmente na maior parte de diminuta dimensão, não conseguem atingir a cobertura integral do território do continente, o que provoca uma limitação dos recursos financeiros ao dispor de cada uma delas com a consequente diminuição da eficácia da sua intervenção. A intenção de concentração das regiões de turismo, segundo a referida Resolução permitirá reduzir o esforço de promoção e criar estruturas regionais profissionalizadas capazes de assumir responsabilidades acrescidas e de estabelecer parcerias com o sector empresarial.

Algumas funções fundamentais no turismo: planeamento regional integrado, articulação com a restante administração regional do Estado, promoção turística externa, etc. podem ser mais potenciadas, se as Regiões de Turismo tiverem uma articulação consistente com as áreas promocionais criadas em 1998 (que se identificam quase totalmente com as circunscrições territoriais das NUT II), pelo que se defende uma coincidência geográfica entre as novas regiões de turismo e as áreas promocionais.

Prevê-se, assim, a criação no continente de 5 grandes regiões de turismo: a Região de Turismo Porto e Norte, a Região de Turismo das Beiras, a Região de Turismo de Lisboa e Vale do Tejo, a Região de Turismo do Alentejo e a Região de Turismo do Algarve.

Prevê-se, também, que as existentes Juntas de Turismo vejam transferidas as suas competências e receitas para as Câmaras Municipais e que, após a criação das novas RT's, podem aderir a elas um ou mais municípios em determinadas condições regulamentadas por lei.

As regiões de turismo ainda existentes (à excepção da do Algarve) serão configuradas como Centros Regionais de Turismo, com competências próprias, enquanto órgãos das regiões de turismo.

Segundo se consta, a articulação das regiões de turismo com a administração pública regional deverá ser prevista através de vogais especializados para o efeito, na linha do D.L. n.º 114/70, de 18.03.70 que instituiu a região de turismo do Algarve.

Desconhece-se se, nesta senda, será repetida a experiência de 1970 da Região de Turismo do Algarve, com a criação da figura do Secretário-geral entidade com carácter profissionalizante como membro da Comissão Executiva, designado pelo Governo, mas sem direito de voto (v. Cap.2.6.2.).

Em comentário a este conjunto de intenções programadas e com interesse para o nosso estudo, será sem dúvida de louvar o alargamento das competências das actuais Regiões de Turismo em áreas como a concepção, incentivo, qualificação e diversificação da oferta da área turística respectiva.

Desta forma, as Regiões ficarão mais aptas na detecção de oportunidades de colocação e promoção das suas marcas e produtos, podendo articular os esforços de qualificação e diversificação da oferta com os de dinamização da procura turística a uma escala territorial mais alargada podendo, também, construir uma base mais sólida para criação de marcas *umbrella* territoriais (ou “sinais geo-turísticos”) assentes em produtos turísticos mais completos e diversificados a que se ligarão marcas regionais e locais numa perspectiva integrada de qualificação e comunicação.

Decisivo quanto a este aspecto, é considerar a homogeneidade territorial dos produtos turísticos que a base regional amplificada oferece, fértil campo de eleição para os “sinais geo-turísticos” e experiências turísticas de âmbito territorial mais alargado.

Desta forma, consagra-se um princípio de articulação clara entre política turística, ordenamento e desenvolvimento turístico e promoção turística regionais com a coincidência territorial das respectivas áreas de intervenção.

Todavia, é preciso estarmos atentos à especialidade territorial que o ordenamento e promoção turísticas podem exigir, através de mecanismos de qualificação territorial turística autónoma, introduzidas por via legislativa ou administrativa ou ainda através de políticas de turismo que a seguir nos referiremos.

2.8.2. A TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLITICAS DE TURISMO.

Já se verificou, nas linhas estratégicas de desenvolvimento do turismo português a coincidência territorial das NUT II, com as Áreas Promocionais e as Regiões de Turismo a criar.

É um eixo claro de territorialização das políticas de turismo. Outras, todavia, poderão ser encontradas.

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 139/2003, de 29.08.03, foi eleito o Vale do Douro como zona de excepcional aptidão e vocação turística, com a necessária elaboração de um Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro (PDTVD).

Retomam-se assim as propostas do Plano Nacional de Turismo de 1985 (v.Cap.II.6.B) quanto a esta região específica do país.

Tal eleição constitui um “sinal geo-turístico” governamental, para efeitos de dinamização de investimento público e captação de investimento privado dito âncora ou estruturante naquela área do país.

A dinamização de investimento público pressupõe uma organização em rede de vários Ministérios em termos de orientação de políticas a prosseguir, sendo no âmbito do Ministério da Economia criados programas especiais de requalificação e reabilitação da oferta de alojamento e animação, de promoção e animação turística (neste caso através de acções de marketing integradas com agências regionais de promoção turística envolvidas em razão do território, de informação e sinalização turística, de apoio à dinamização de rotas com interesse turístico e de “caminhos verdes” na região do Douro, com atribuição de prémios de excelência turística e ainda programas de dinamização da formação em hotelaria e turismo (Anexo A).

No âmbito do Ministério das Obras Publicas, Transportes e Habitação prevê-se uma série de investimentos em melhoria das acessibilidades rodoviárias e ferroviárias, nesta

com a constituição de uma Agência de comboios históricos do Douro, melhoria das condições da navegação fluvial e marítima (Anexo B).

No âmbito do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas é previsto o estabelecimento de planos zonais que contemplem a preservação de valores ambientais e culturais ligados à zona vinhateira e mundo rural (Anexo C).

Esta dinâmica pública determina a necessária delimitação geográfica de áreas de protecção turística, adiante designadas por APT's, que iremos em seguida referir, podendo os empreendimentos existentes nestas áreas beneficiar do conjunto de incentivos fiscais ou financeiros em vigor, tais como o regime de utilidade turística e de declaração de interesse para o turismo (respectivamente, D.L. 423/83, de 5.12.83 modificado pelo D.L. n.º 38/94, de 08.02.94 e D.R. 22/98, de 18.09.98 modificado pelo D.R. n.º 1/2002, de 03.01.02).

Esta a primeira área geo-turística claramente referenciada, com investimentos qualificacionais públicos e privados previstos que visam captar a atenção do turismo interno e externo. A lógica e normal consequência é que sejam previstos “sinais geo-turísticos”, para promoção e dinamização desta zona.

Assim, segundo a já mencionada Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2003, de 01.08.03, é prevista a criação de Áreas de Protecção Turísticas que, segundo aquele diploma, vão facilitar a definição e delimitação espacial e geográfica das áreas do país com actual vocação turística ou significativo potencial e futuro desenvolvimento turístico.

O investimento é considerado prioritário na melhoria da qualidade dos empreendimentos turísticos existentes ou a criar nessas áreas e em infra-estruturas e ou actividades complementares de animação turística, no âmbito do turismo e lazer.

O planeamento do desenvolvimento turístico será feito tendo em conta vocações e motivações turísticas mais importantes, criando-se um quadro de referência para investimento público ou privado qualificado.

A criação destas zonas implica uma acção de articulação horizontal de vários ministérios com as autarquias locais, devendo estas áreas ser objecto de integração nos vários instrumentos de gestão territorial existentes ou em fase de revisão ou alteração.

Deverá ser prestado apoio técnico nestas APT's às entidades ou empresas locais para a preparação e comercialização de ofertas integradas de produtos turísticos no mercado interno e nos mercados internacionais.

No âmbito da promoção turística, para além da matriz produtos - marcas e sub - marcas regionais, é defendida no quadro das campanhas de divulgação e promoção de Portugal e regiões como destinos turísticos, o lançamento de rotas temáticas que se constituam como motivação de visitas para certos segmentos de mercado.

A nível das marcas saliente-se, ainda, a intenção no âmbito dos estabelecimentos de restauração e bebidas, na criação de uma marca de qualidade que, nas áreas de vocação e relevância turística, identifique os estabelecimentos que efectivamente observam em alto grau as exigências da lei e do mercado quanto à prestação do seu serviço.

Desconhece-se porque razão esta marca de qualidade em certas zonas turísticas não foi alargada a outros componentes da oferta turística.

Igualmente um pouco deslocado em termos de concepção e logo a seguir ao projecto Restaurantes 2004, a Resolução prevê a elaboração e execução de planos de sinalização rodoviária e turística e um mapa de estradas verdes que seleccionará traçados fora dos grandes eixos rodoviários e que privilegiará o património histórico, arquitectónico e natural.

Quanto às medidas de reforma institucional com interesse para o nosso estudo, realce-se a criação do Instituto de Turismo de Portugal que concentrará as atribuições de promoção turística a nível nacional e internacional pertencentes ao ICEP e de apoio financeiro e técnico ao investimento na estruturação e desenvolvimento da oferta turística nacional de responsabilidade do Instituto de Financiamento e Apoio ao

Turismo (IFT). Esta concentração insere-se na lógica de articulação promoção/qualificação, esta por via do financiamento e apoio técnico da oferta turística a nível nacional.

Ficou por concretizar no âmbito do POE (Plano Operacional da Economia) a nível de intenções estratégicas governamentais, os projectos que mobilizem novas ideias e novos empresários através da promoção de redes de cooperação, fomento de novas práticas comerciais e da valorização do sistema de propriedade industrial, na senda do previsto no Regulamento Geral para as parcerias e iniciativas públicas constante da Portaria n.º 680-A/2000, de 29.08.00 (art.º 3º n.º 1 alínea b).

Como se defende e pretenderá demonstrar neste trabalho, as parcerias e iniciativas quer de carácter público, quer de carácter público e privado, quer de carácter privado, poderão ser fomentadas através do aperfeiçoamento dos mecanismos jurídicos da propriedade industrial (marcas, denominações de origem e outras) num espaço territorial com repercussões a nível, não só da qualificação de novos espaços territoriais de desenvolvimento turístico, como também da qualificação da oferta de serviços com repercussões positivas na promoção e divulgação dos produtos turísticos aí existentes.

Essa valorização territorial parece ser pretendida pelo Governo, nomeadamente, com a criação das APT's. Resta aguardarmos pelo seu enquadramento jurídico efectivo.

2.8.3 AS MARCAS TURISTICAS REGIONAIS E A MARCA PORTUGAL.

Na terminologia institucional surge o conceito de Marcas Turísticas (Livro editado pelo Ministério da Economia, Direcção Geral do Turismo e ICEP, S.A. “ Turismo em Portugal - Política Estratégia e Instrumentos de Intervenção, 2002) assumidas “como elementos de identificação, diferenciação e reputação, com capacidade para acrescentar valor ao produto turístico, aferida através da:

- a) Imagem (conjunto de percepções e representações mentais ligadas a um produto) e notoriedade (capacidade do consumidor) da representação seleccionada;

- b) Grau de penetração nos mercados, com a distinção entre o mercado interior alargado Portugal/Espanha e os mercados internacionais;
- c) Gama de motivações do consumidor na procura do destino.” (p.111).

É proposta uma estratégia piramidal baseada na marca umbrella de Portugal como destino turístico, constituindo-se como referencial de toda a estratégia de comunicação na área do turismo e também como ponto de referência comum de todas as marcas turísticas regionais (destinos regionais), seus produtos e motivações.

Identificadas uma série de motivações turísticas referenciam-se as mesmas, através de marcas turísticas que vão ser trabalhadas por áreas promocionais, cujo conceito já foi definido na introdução (Cap.2.1.).

Esta estratégia de comunicação faz parte da medida 2.1 no sub – programa Promoção e Animação Turística de Portugal do PIQTUR (Programa de Intervenções para a Qualificação do Turismo) publicado no Despacho Normativo n.º 27/2002, de 19.04.02 em que se apresenta um Plano integrado de comunicação do turismo português onde as marcas turísticas regionais e as famílias dos produtos turísticos se devem integrar com a marca turística Portugal em perfeita articulação para potenciar uma percepção imediata e diferenciadora dos atributos do destino turístico Portugal e dos seus destinos turísticos regionais.

Curiosamente, no mesmo programa, não existe, na parte respeitante à estruturação, qualificação e diversificação da oferta turística, cujo regulamento de execução está publicado no D. Normativo n.º 26/2002, de 18.04.02, qualquer palavra das marcas como instrumentos estratégicos ao serviço dessa estruturação ou qualificação. Para além dos PITER já referidos, a nível de sinais, apenas surgem referências na sinalização direccional e urbana e sinalética turística (art.º 16º n.º 2 alínea g) e na potenciação da oferta turística, percursos de visita de relevância turística funcionalizados a temáticas de gastronomia, rotas de vinhos, cultura, ambiente, animação desportiva e termalismo. (art.º 18º n.º 2).

Também a nível das linhas estratégicas de política de turismo publicadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2003, de 01.08.03, as marcas turísticas surgem associadas à dinamização da procura defendendo-se um modelo de concertação assente num Conselho Estratégico da Promoção Turística que procurará reposicionar a marca turística Portugal e as marcas sub-marcas e produtos das diferentes regiões do país e a articulação da promoção dessas marcas entre os vários organismos públicos e privados existentes (sendo a promoção da marca Portugal a ser feita pelo organismo nacional com competências para o efeito e as marcas, sub-marcas e produtos turísticos regionais de cada uma das áreas promocionais a ser efectuada por associações de direito privado sem fim lucrativo e de carácter regional designadas por agências regionais de promoção turística, formadas por associações representativas do sector do turismo, por empresas turísticas relevantes e pelas entidades do sector publico, de carácter ou âmbito regional e local).

A este nível já foi criada em 10.01.03, uma associação de direito privado denominada a Associação Turismo do Algarve, a qual tem objectivo primário contemplar e proteger a promoção da marca “Turismo do Algarve”. Esta associação foi “certificada” pela Confederação do Turismo Português como agência regional de promoção turística ao abrigo de um protocolo celebrado entre o ICEP Portugal, as Secretarias Regionais dos Governos de Madeira e Açores, a Confederação do Turismo Português e a Associação Nacional das Regiões de Turismo em 30.05.03.

A contratualização da promoção turística através de marcas promocionais parece constituir um forte indicador para uma reorganização institucional no sector turístico, o qual na linha de investigação seguida, deverá carecer de uma regulação mais qualificada do ponto de vista técnico – jurídico que desde já se apresenta.

Na verdade, o símbolo que promove a imagem do destino turístico nacional e com a designação Portugal a ele associada, é a figura criativa do pintor José de Guimarães (símbolo que representa esquematicamente uma figura humana de braços abertos por cima do mar, com as cores da bandeira nacional), sinal que surge agregado ao organismo responsável pela promoção turística nacional, o ICEP Portugal –

Investimento, Comércio e Turismo, cuja Lei Orgânica, constante do D.L. n.º 264/2000, de 18.10.2000 define, entre outras, como suas atribuições:

- a) “Desenvolver as acções e iniciativas, de carácter permanente ou temporário, tendentes à divulgação e promoção das capacidades, produções e serviços portugueses no exterior, no quadro da afirmação coerente e integrada da imagem de Portugal;
- b) Conduzir a promoção da imagem de Portugal, no exterior, para efeitos de investimento, comércio e turismo, quer através de acções em mercados específicos, quer na concepção e aplicação de uma estratégia global” (art.º 5º alíneas g) e h) do D.L. n.º 264/2000).

Como está defendido juridicamente este símbolo, este sinal?

A protecção jurídica deste símbolo, designado como logótipo, por Gómez Lozano (2002) está obtida através do seu registo como marca desde 1993 na Direcção do Serviço de Marcas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial promovido exactamente pelo ICEP.

Os logótipos podem ser constituídos por sinais ou conjuntos de sinais susceptíveis de representação gráfica que possam servir para referenciar qualquer entidade que preste serviços ou comercialize produtos (art.º 301º do Código da Propriedade Industrial, adiante designado por CPI), sendo que as marcas também podem ser constituídas por sinais ou conjuntos de sinais susceptíveis de representação gráfica (...) que sejam adequados a distinguir os produtos ou serviços de uma empresa dos de outras empresas (art.º 222º do CPI).

O logótipo distingue o organismo, entidade que promove a venda de produtos ou serviços, a marca distingue os produtos e serviços em si mesmos, mas existe clara complementaridade entre estes dois conceitos, uma vez que o art.º 239 alínea f) do CPI permite o registo do logótipo como marca, desde que aquele pertença ao requerente ou este esteja autorizado a usá-lo.

Têm legitimidade para requerer o registo de um logótipo qualquer entidade individual ou colectiva, de carácter publico ou privado que nele tenha interesse legítimo (art.º 302º do CPI).

O interesse do ICEP no registo de um símbolo, de um sinal, que promova a imagem do destino turístico Portugal resulta das suas atribuições legais, como vimos, e é permitido o seu uso por terceiros por via de uma autorização passada pela Direcção de Informação Turística do ICEP, através de um Manual de Identidade (Gómez Lozano, 2002).

Aqui se verifica desde já o valor qualificacional que pode ser atribuído às marcas através dos simples registo dos logótipos.

A nível regional e das marcas regionais, à mesma conclusão se poderá chegar.

Na verdade, verificando-se que as marcas, sub-marcas ou produtos turísticos regionais vão ser promovidos por organismos públicos ou agências regionais de promoção turística (Cap.1.1.), todas têm interesse em envolvimento de não ver o seu logótipo utilizado deficientemente ou incorrectamente para fins que não sejam promocionais, numa óptica de qualidade do destino promovido.

Assim, por exemplo, a Região de Turismo do Algarve, tem um kit de normas para utilização do seu logótipo (v. Capítulo 4.4.) que é, cedido, neste momento, a título gracioso a todos os interessados.

Essa organização, em envolvimento, também deve possuir valor qualificacional intrínseco (seja pela capacidade técnica, seja pela representatividade) para ter legitimidade na promoção das marcas em causa.

Essa protecção a que o registo é associada vale desde o início: o simples registo tem custos a serem suportados pelo ou pelos interessados e a lógica da sua utilização promocional implica a envolvimento dos mesmos no seu financiamento e na sua utilização.

Assim, dir-se-à que o registo da imagem do logótipo das marcas, sub-marcas ou produtos turísticos regionais tem um valor intrínseco, associado pela envolvimento dos interessados na sua utilização, que pode ser qualificado através dos próprios valores territoriais que lhe estão associados.

Assim, defende-se que as marcas promocionais devem ser enquadradas juridicamente como instrumentos jurídicos da propriedade industrial que podem, não só funcionar como institucionalizadores de benefícios à actividade criativa produtora de bens ou serviços turísticos, como também de veículos de comunicação e organização privilegiados do ponto de vista jurídico entre a qualificação, os valores dessa oferta de bens ou serviços, caucionada pelas marcas a favor de uma clientela apta a aprovar tais valores, enquanto verdadeiras marcas territoriais de produtos e serviços turísticos.

As marcas regionais ou outros sinais territoriais devem estar ligados aos mecanismos de enquadramento, valorização e diversificação da oferta turística.

No ponto de vista do Autor, a marca Portugal terá valor qualificacional do ponto de vista territorial, quanto mais ampla for em rede a concertação de interesses públicos e privados, assentes em estruturas de gestão técnica qualificadas que uniformizem os valores territoriais próprios de regiões qualificadas turisticamente (APT's, por exemplo), de forma a promover uma imagem turística unitária do destino turístico Portugal, ainda que assente em produtos turísticos diversificados.

Os mecanismos da propriedade industrial como vimos simplifadamente neste sub-capítulo e como veremos nos Capítulos 5 e 6 ajudarão nesta tarefa.

De outra forma, parece que será difícil que a simples marca Portugal, por mais esforços promocionais que sejam feitos, possa acrescentar valor aos serviços turísticos que sejam produzidos em Portugal.

Como exemplo feliz dessa concertação temos a rede de Pousadas de Portugal, já comentada do ponto de vista histórico (Cap.2.6.2).

2.9.CONCLUSÃO.

Neste capítulo foi nosso objectivo fundamentar e precisar o conceito de “sinais geo-turísticos”.

Verificamos que este conceito é portador de um valor promocional e distintivo dos destinos turísticos. Esta distinção assenta numa componente territorial simbólica portadora de valor acrescentado à qualificação e organização dos serviços e organizações nas áreas destino-turísticas. O conceito é uma evolução da designação “denominações geo-turísticas”, ao serviço da promoção da imagem dos destinos turísticos. Em qualquer caso, são antigas as expressões que associam um destino a uma denominação de fantasia ou linguagem promocional.

Na ausência de regulação normativa deste conceito, procurámos, com base em literatura científica e técnica estrangeiras e no estudo de mecanismos instrumentais simbólicos próximos (marcas, logótipos, etc.) analisar funções, posicionamento e valores possíveis associados aos “sinais geo-turísticos”.

Concluimos que os “sinais geo-turísticos” têm uma função económica fundamental na promoção dos destinos turísticos e dos produtos e serviços turísticos que lhes servem de suporte, funcionando como instrumento estratégico, activo incorpóreo, reserva de valor na promoção territorial dos destinos turísticos.

Tal função económica deve ser analisada não só numa visão comercial e publicitária, mas também numa perspectiva industrial e financeira, de capitalização e posicionamento que os “sinais geo-turísticos” são portadores para a própria área destino ao pouparem não só custos de transacção aos turistas em tempo e informação sobre os atributos dos destinos e serviços turísticos, mas também como indutores de uma qualificação e organização dos agentes e serviços turísticos e seu funcionamento que são admitidos simbolicamente ao uso do sinal.

Construímos figuras explicativas do valor, posicionamento e utilidades dos “sinais geo-turísticos” (Figuras 1 e 2), concluindo que os “sinais geo-turísticos” são sinais

distintivos da organização, qualificação e promoção dos territórios turísticos e dos serviços turísticos neles existentes, actuando como canais de comunicação privilegiados, não só entre as áreas destino turísticas e os turistas, como também entre os agentes e instituições produtoras de serviços turísticos nessas áreas, permitindo a organização e qualificação da oferta turística numa perspectiva espacial e horizontal, poupando custos de transacção nos mercados turísticos, custos na produção e distribuição turísticas, com criação de valor para uma lógica de financiamento endógeno nas áreas destino-turísticas.

Para procurarmos suporte na demonstração do conceito, fizemos uma retrospectiva histórica da evolução do nosso turismo. Concluímos na primeira fase de regulação territorial turística que esta sempre privilegiou a montante a qualificação territorial dos destinos, para permitir a jusante a criação de uma organização institucional adequada para a promoção turística dos mesmos. A primeira fase do turismo português assentou nesta óptica em dinâmicas quase exclusivamente locais.

A evolução da economia e a necessidade de projecção a uma escala regional dos destinos turísticos encontrou dificuldades em Portugal, fruto entre outros factores, de indecisões políticas, deficientes articulações do modelo de regionalização turística com um modelo de regionalização administrativa e voluntarismo de política legislativa nem sempre condizentes com a realidade da oferta e procura turísticas. Apelidamos esta fase da organização geo-turística do nosso território, como “arrelias da regionalização turística”, elucidativa das dificuldades sentidas.

Estas dificuldades impediram a consolidação do conceito dos “sinais geo-turísticos”, existindo desarticulação dos mecanismos promocionais com a qualificação dos territórios, o que conduziu a uma menos valia – estratégica na organização e qualificação dos serviços e destinos turísticos portugueses.

As mais recentes tendências estratégicas de desenvolvimento turístico tentam inverter esta situação, apostando numa nova qualificação territorial turística dos territórios, com territorialização das políticas de turismo, buscando coincidência das áreas promocionais com regiões de planeamento e ordenamento existindo, através de diversas acções

promocionais e estratégias de organização turística, uma lógica de promoção produto-marca-organização, com o recurso tendencial a simbologias (marcas ou produtos) geograficamente referenciadas.

Os futuros desenvolvimentos previstos com a nova Lei dos Órgãos Locais e Regionais de Turismo, territorialização das políticas de turismo ou a estratégia de comunicação das Marcas Turísticas, constituem um campo fértil para o desenvolvimento e utilização do conceito de “sinais geo-turísticos”, cuja evolução merecerá ser cuidadosamente acompanhada.

CAPÍTULO 3

EXPERIÊNCIAS COMPARADAS.

3.1. INTRODUÇÃO.

Com este capítulo pretendo essencialmente atingir três objectivos da investigação:

- a) Analisar a regulação jurídica normativa e institucional sobre “sinais geo – turísticos” em alguns ordenamentos jurídicos com alguma experiência evolutiva sobre a matéria; tal evolução permitir – nos – à conhecer as várias etapas e passos seguidos de tal regulação. Privilegiar – se – ão países que tenham tido fases semelhantes de evolução da legislação turística e do turismo em geral em relação ao nosso país (v.g. países do Sul da Europa), sem deixar de referir o estudo de caso do Reino Unido, como exemplo enriquecedor do estudo de organizações geo-turísticas;
- b) Enquadrar contributos doutrinários que tenham sido produzidos sobre tal regulação que perspectivem desenvolvimentos futuros sobre a mesma do ponto de vista jurídico, normativo e institucional que possam ser aproveitados com utilidade para o sistema jurídico português;
- c) Verificar desenvolvimentos legislativos e institucionais recentes a nível internacional de experiências conhecidas do ponto de vista geo – turístico que permitam estabelecer contributos para a evolução jurídico – institucional do sistema administrativo turístico português.

Estes os objectivos. Veremos na conclusão se os mesmos foram atingidos.

Vamos então abordar casos de estudo internacionais sobre sinais geo – turísticos.

3.2. CASOS DE ESTUDO CONHECIDOS A NÍVEL INTERNACIONAL.

3.2.1.ESPANHA.

As décadas de sessenta e setenta do século passado conheceram em Espanha um extraordinário aumento da procura turística, o que impulsionou um crescimento exponencial imobiliário e turístico de algumas zonas do território, em especial as zonas balneares do Sul de Espanha.

Compreendendo a importância económica do turismo e a necessidade de ordenar a oferta turística criada em virtude da dimensão do fenómeno, o legislador espanhol desde cedo sentiu a necessidade de qualificação territorial turística do território.

Assim, pela Lei n.º 1967/1963 de 28.12.63 (BOE- Boletim Oficial del Estado de 31.12.63) foi criada a figura dos Centros de Interesse Turístico Nacional e pelo Decreto 4297/1964 de 23.12.64 (BOE de 16.01.65) a figura das Zonas de Interesse Turístico Nacional.

Os Centros de Interesse Turístico Nacional eram considerados áreas delimitadas do território que, tendo condições especiais para a atracção e retenção do turismo, deviam ser ordenados racionalmente quanto à sua urbanização, serviços e instalações precisas para seu aproveitamento.

A declaração dessa zona era feita por decreto do Governo, após prévia ponderação de algumas condições, tais como a capacidade de alojamento, a extensão superficial (que devia ser contínua e não inferior a dez hectares), implantação de serviços turísticos diversos e existência de recursos de interesse paisagístico, artístico, histórico ou cultural. (Montejano, 1991).

As Zonas de Interesse Turístico Nacional eram aquelas áreas territoriais em que existindo dois ou mais Centros de Interesse Turístico Nacional e com uma capacidade mínima de 5000 lugares de alojamento exigiam uma actuação coordenada da

Administração do Estado em diversas áreas para realização de infra-estruturas turísticas e melhor aproveitamento e desenvolvimento de seus recursos turísticos.

Os art.ºs 2º letra c) e 3º do Decreto nº 4297/1964 previam a obrigação estatal, através da Subsecretaria de Estado do Turismo, de realizar uma constante e específica publicidade daqueles centros e zonas de interesse turístico nacional.

Paralelamente a estas qualificações territoriais a Ordem de 31.12.64 criou um Registo Nacional de Denominações Geo-Turísticas.

O objecto do Registo segundo o art.º1º era definir, fixar e delimitar a extensão territorial das zonas que realizavam propaganda turística através de denominações geo-turísticas.

A protecção conferida pelo registo só se verificava em relação ao elemento denominativo, ficando à margem dessa protecção a inscrição de elementos de carácter gráfico (como os logótipos) que poderiam ser utilizados na promoção turística junto a essas denominações.

A sua função principal, de carácter público ou colectivo, assemelhava-se a um registo cartográfico ou um cadastro, pois o que se pretendia era evitar que, com a denominação já inscrita, outra zona diferente pudesse utilizar a mesma denominação para promover o seu destino turístico.

A finalidade do registo era, pois, ordenar territorialmente o uso de distintivos geo-turísticos e reprimir quem não tivesse legitimidade para o seu uso.

A este propósito refira-se que o carácter colectivo do registo permitia o seu uso não só, pela entidade solicitante do registo (que podia ser qualquer entidade pública ou pessoa jurídica singular ou colectiva de carácter publico ou privado interessada- art.º 2º), mas também a todo aquele que quisesse promover a zona para fins turísticos, exigindo-se apenas neste caso que a denominação estivesse registada e que a promoção estivesse referida exclusivamente ao espaço geográfico delimitado territorialmente pelo registo.

Não existia pois qualquer direito de exclusivo a favor da entidade solicitante do registo, nem qualquer regulamento ou manual que disciplinasse o uso da denominação geoturística, apesar do seu evidente carácter colectivo.

A doutrina espanhola, segundo Gómez Lozano (2002) considerava-as assim como verdadeiras denominações de origem ou indicações de proveniência.

A importância deste registo nacional de denominações geoturísticas foi bem grande na história do turismo espanhol. Ao longo da sua existência legal (até fins da década de setenta) acolheu mais de cem registos de denominações geoturísticas (ver Gómez Lozano, 2002) que funcionam como símbolos de referência territorial na promoção turística de destinos turísticos em Espanha, quer para o mercado interno, quer para o mercado externo.

Assim, por exemplo a primeira Ordem, que divide territorialmente a Espanha em zonas turísticas conhecidas até hoje em termos promocionais, data de 9 de Março de 1971 e distingue novas zonas turísticas: *Costa Brava* e *Costa Daurada*; *Costa del Azahar* e *Costa Blanca*; *Costa del Sol* e *Costa de La Luz*; *Cornisa Cantábrica* e *Rias gallegas*; *Pirenaica Baleares*; *Islas Canarias*; Madrid e arredores e *Lagos de Castilla*. A maior parte delas baseou-se em denominações geoturísticas registadas no âmbito do Registo criado pela Ordem de 31 de Março de 1964.

A sua génese (com o nome de denominações geoturísticas) tendo carácter público e colectivo, não discriminando entidades públicas e privadas no interesse da sua criação e no seu uso, permitiu criar uma dinâmica associativa até hoje estrutural na organização geoturística espanhola a que adiante nos referiremos.

Nesta linha, se insere o Decreto 2.481/1974 de 09.08.74 sobre Ordenamento de Centros de Iniciativas Turísticas, consideradas entidades sem fins lucrativos, promovidos por entidades privadas para fomento do turismo num âmbito territorial previamente determinado (art.º 1º) aprovadas pelo Ministério da Informação e Turismo (art.º 10º n.º 1).

Os Centros de Iniciativas poderão ser locais, comarcais, provinciais ou zonais (art.º 3º) devem integrar-se numa Federação Espanhola de Centros de Iniciativa Turísticas (art.º 5º) e podem beneficiar de todo um conjunto de apoios estatais (art.º 9º) e bem assim representar-se como órgãos consultivos de entidades públicas (art.º 10º n.º 4 e n.º 5) devendo ser registados (art.º 11º).

Este um exemplo de qualificação organizativa a nível institucional, assente numa rede territorial para promoção de zonas e destinos turísticos. Outro exemplo, agora a nível de qualificação territorial, pode encontrar-se no Decreto n.º 1.077/1977 de 28.03.77 sobre Municípios declarados “territórios de preferente uso turístico”.

A consequência deste Decreto foi sujeitar nessas áreas à autorização do Ministério da Informação e Turismo, sem prejuízo de outras competências a nível da administração central, regional ou local, a aprovação de projectos que visassem a construção ou mudança de uso para estabelecimentos turísticos.

Em anexo foi publicada uma lista de municípios que foram considerados “Território de preferente uso turístico”.

Com a Constituição de 1978 e na sequência de princípios de descentralização político-administrativa do Estado, foram transferidas para as Comunidades Autónomas (Regiões Politico-Administrativas com estatutos de autonomia próprios) as competências em matéria de “promoção e ordenamento do turismo no seu âmbito territorial” (art.º 148º n.º 1).

Ficaram reservadas ao Estado em matéria turística competências em matéria de relações internacionais, coordenação e planificação geral, legislação sobre agências de viagens que operem em mais de uma Comunidade Autónoma e condições de obtenção expedição e homologação de títulos profissionais no sector do turismo e gestão de alguns serviços específicos (Instituto de Turismo de Espanha, Paradores e representações espanholas de turismo no exterior).

Como corolário desta transferência constitucional de atribuições, as Comunidades Autónomas deviam retomar a actividade desenvolvida pelo Registo nacional de denominações geo-turísticas, criando Registos Regionais de denominações geo-turísticas.

Segundo estudo de Gómez Lozano (2002) só duas Comunidades Autónomas o fizeram, ou seja a Região de Múrcia por Ordem de 12.09.84 (publicada no BOM de 26.09.84) e a Região de Castela e Leão pela Lei 10/1997, de 19.12.97 (publicada no BOC y L n.º 249, de 29.12.97).

Nem sempre com regimes muito coincidentes, a Região de Múrcia prevê um registo de denominações geo-turísticas específicas (símbolos de destinos turísticos individualizados que compõem a região), a que deve juntar-se a denominação geo-turística geral da Região de Múrcia, assim se promovendo a unidade promocional deste destino turístico, valor que é comum a outras regiões de Espanha, que promovem marcas unitárias turísticas das respectivas Comunidades Autónomas nas suas Leis de ordenamento Turístico (ex: Canárias Lei 7/1995, de 06.04.95; Estremadura- Lei 2/1997, de 20.03.97; Andaluzia-Lei 12/1999, de 15.12.99; Castela e Leão- Lei 10/1997, de 19.12.97).

De salientar que nesta Lei 10/1997 de Castela e Leão, é contemplada a figura mais abrangente de distintivos geo – turísticos, que identificam para além de lugares geográfico-turísticos, serviços turísticos que podem ser registados.

Assim o art.º 49º n.º 2 daquela Lei dispõe que o distintivo geo-turístico pode identificar:

- a) Espaços ou itinerários turísticos de forma individual ou conjunta;
- b) Outros elementos integrados nos anteriores, ou seja recursos turísticos (individuais ou conjuntos) e serviços turísticos (individuais).

Gómez Lozano (2002) critica a opção de registar serviços turísticos concretos através de denominações e distintivos geo-turísticos, uma vez que muitos desses serviços podem não estar ligados ao lugar geográfico onde estão radicados (ex: cadeias de franchising).

Preferível seria protegê-los no lugar próprio enquanto marcas no regime jurídico dos direitos de propriedade industrial, o que suporia um direito de exclusivo aos seus titulares, mais consentâneo com as práticas do comércio.

Sobre denominações geo-turísticas, ainda uma referência à Lei de Ordenamento do Turismo 8/1999 de 26.05.99 de Castela – a Mancha que faz uma referência dessas denominações a determinadas localidades, municípios ou comarcas, sem que se contemple uma especial iniciativa local institucional para esse efeito (art.º 44º); a Lei n.º 12/1999 de 15.12.99 da Andaluzia que contempla a possibilidade de aprovação de denominações geo-turísticas, para o que é necessário o acordo dos municípios e ou províncias interessadas e ainda a Lei n.º 5/1999, de 24.03.99 da Cantábria que permite a outorga de denominações geo-turísticas a áreas concretas e determinadas, designadamente, localidades, municípios e comarcas que tenham especiais características a respeito da actividade turística (art.º 40º).

Numa perspectiva histórica de evolução do regime do registo das denominações geo-turísticas, Gómez Lozano defende a existência de três fases:

- a) A primeira, constituída pelas denominações geo-turísticas, como antecedentes dos distintivos de destinos turísticos, caracterizada pela existência de um registo publico e colectivo de organização territorial para efeitos promocionais dos destinos turísticos;
- b) A segunda, constituída pela opção da Comunidade Autónoma de Castela e Leão dos “sinais geo-turísticos”, que protege sinais diferentes das denominações e com maior amplitude de abrangência (itinerários, serviços turísticos) que ditam um especial regime jurídico para o efeito;

- c) A terceira, a opção que se está seguindo em outras Comunidades Autónomas, ou seja, a da protecção da denominação geo-turística como marca, ficando sujeita ao regime geral do direito de marcas, cuja Lei de 2.03.88 (já revogada embora mantendo o mesmo regime pela Lei n.º 17/2001, de 17.12.01) enquadra os distintivos turísticos compostos por uma denominação ou logótipo ou por um só destes elementos como susceptíveis de protecção enquanto marcas.

Dir-se-à, em jeito de conclusão, que os efeitos promocionais criados ao longo de quase 20 anos de existência do registo nacional de denominações geo-turísticas deixaram marcas estruturais significativas na organização territorial turística dos destinos turísticos espanhóis e que as Comunidades Autónomas absorveram e integraram passando a desenvolvê-las segundo modelos específicos de cada região e à luz das respectivas Leis de Ordenamento Turístico. A protecção jurídica dessas denominações ou é feita segundo regimes especiais para cada região ou de acordo com o regime jurídico nacional para os direitos da propriedade industrial, especialmente, o direito de marcas.

O impulso, todavia, destas denominações está associado e é paralelo à regulação jurídica da qualificação territorial prévia a montante de zonas consideradas de interesse turístico nacional ou territórios de preferente uso turístico.

Na verdade, a qualificação jurídica territorial das áreas destino turísticas, após a Constituição de 1978, cuja competência foi transferida para as Comunidades Autónomas, conheceu um extraordinário impulso e desenvolvimento à luz de regulações e fórmulas jurídicas inovadoras e eivadas de flexibilidade, capacidade de adaptação à mudança e particularismo às realidades locais.

À luz das competências das Comunidades Autónomas sobre esta matéria, o art.º 30º da Lei de Bases do Regime Local de 02.04.85 (Lei 7/1985) adiante designado por LBRL prevê que as Comunidades Autónomas possam estabelecer regimes especiais para municípios pequenos ou de carácter rural e para aqueles que reúnam outras características que o aconselhem, como seu carácter histórico-artístico ou o predomínio no seu território de actividades turísticas, industriais, mineiras ou outras semelhantes.

Algumas Comunidades Autónomas, tais como Catalunha, Galiza, Múrcia, Comunidade Valenciana, Cantábria e Andaluzia recolheram este regime legal para incentivar a criação da figura dos Municípios Turísticos, que correspondem a fórmulas tendentes a encontrar fontes de financiamento que permitam cobrir os gastos derivados da singular actividade turística que se desenrola nos mesmos com a importância crescente da prestação de serviços de qualidade, manutenção, preservação ou recuperação do meio ambiente. Trata-se da “outra face da maravilhosa moeda que representa uma fonte essencial de receitas para o Estado e um factor de emprego para os cidadãos, para que determinados municípios sejam ajudados a superar ou aliviar a carga turística dessa outra face” (Lizarraga, 2000).

Blanquer (1999) assinala que as especialidades dos municípios turísticos são as seguintes:

- a) A celebração de convénios entre esses Municípios e as Comunidades Autónomas para estabelecer ajudas destas ultimas, em fórmulas de coordenação e assistência, destinadas a assegurar a correcta prestação de serviços municipais relacionados com o turismo e a fomentar a informação e comercialização dos serviços turísticos da localidade;
- b) A previsão que os municípios estabeleçam tributos ou taxas específicas;
- c) A inclusão preferencial dos Municípios Turísticos em Planos de Obras e Serviços, sejam em Planos Provinciais ou em Planos das Comunidades Autónomas;
- d) A criação de organizações complementares da organização básica do Município, em que se potencia a participação dos cidadãos e das organizações empresariais ou sociais mais representativas do sector turístico;
- e) A colaboração entre Municípios em matéria de pessoal para atender necessidades extraordinárias derivadas da afluência turística em determinadas épocas do ano (caso de policias locais, sendo apresentado o exemplo da região de Múrcia);

- f) Finalmente, uma das consequências mais apelativas é a que se produz no terreno do urbanismo, ao se estabelecer a intervenção da Administração Turística da Comunidade Autónoma na aprovação de planos urbanísticos dos municípios turísticos, ou a sujeição dos Planos Urbanísticos a Planos de Turismo.

Algumas Comunidades Autónomas regulamentaram diferentes qualificações de municípios turísticos (Ex: Destino Turístico; Destino Vacacional; Destino de Atracção Turística em Valência), outros regulam a existência de municípios turísticos com repercussões a nível de serviços públicos obrigatórios (ex: serviços de vigilância ambiental, vigilância de praias, criação de centros de informação turística, com necessidade de planos urbanísticos ou convénios especiais (Galiza, Valência, Canárias, Cantábria). Sobre este assunto ver (Blanquer, 1999, pp. 113-120; Pallarés, 2000, pp. 69-82).

Quanto a nível sub-regional algumas características dos territórios, em especial territórios do interior, montanhosos ou rurais, sendo zonas deprimidas, despovoadas, com homogeneidade de recursos turísticos e produtos turísticos, em que o turismo pode-se converter num activo evidente, justificaram em Espanha a adopção de modelos jurídicos associativos de enquadramento da Administração Pública Turística (ver os estudos de Pallarés, 2000 sobre Aragão ou de Artech e Tubia, 2000 sobre o território histórico de Guipuzcoa).

Esses modelos associativos são as comarcas turísticas e os consórcios turísticos.

As comarcas, previstas como uma forma possível de associação especial entre municípios (mas que pode ter outras entidades publicas agregadas), são previstas na Constituição (art.º 141º) e na LBRL (art.º 4º) justificadas pela necessidade de agrupamento de municípios com características similares que determinem interesses comuns necessitados de uma gestão própria ou exijam a prestação de serviços comuns no dito âmbito territorial.

A este respeito, a lei de Ordenamento de Turismo de Cantábria (Lei 5/1999, de 24.03.99) é bem evidente, ao permitir no seu art.º 39º o estabelecimento de “comarcas

turísticas que agruparão territórios identificados pela unidade de seu recurso turístico e que poderão levar a cabo funções de promoção, gestão e comercialização de seus produtos turísticos”.

Como experiência resultantes deste enquadramento jurídico, temos no País Basco na Lei 6/1994, de 16.03.94, a criação de planos estratégicos comarcais que devem conter determinações com clara incidência territorial, nomeadamente áreas adequadas para as implantações turísticas, zonas de protecção para preservar usos compatíveis com a actividade turística, obras de infra-estruturas básicas e adaptações do planeamento municipal (art.º 51º n.º 2).

Em Aragão, a delimitação de vias verdes, caminhos em Parques Regionais, rede de miradouros turísticos foi prosseguida através de comarcas turísticas, definidas segundo o art.º 1º da Lei 13/1993, de 4.11.93, como entidades locais integradas por municípios limítrofes, vinculados por características e interesses comuns.

Outra experiência organizativa da Adm. Pública assente em bases territoriais sub-regionais foi a dos consórcios turísticos. O art.º 57º da LBRL contempla os consórcios como uma forma de colaboração entre a Administração do Estado, das Comunidades Autónomas e das entidades locais, prevendo os art.º 87º e 110º que as entidades locais possam constituir consórcios com outras Administrações Públicas, para fins de interesse público ou com entidades privadas sem fins lucrativos que prossigam fins de interesse público paralelos com os da Administração Pública, gozando de personalidade jurídica e com estatutos próprios, sendo não apenas um regime contratual ou protocolar, mas sim uma verdadeira entidade de direito publico de fins associativos, integrada na Administração institucional do Estado.

A Lei 30/1992, de 26.11.92 (Regime jurídico das Administração Públicas e do Procedimento Administrativo Comum), modificada pela Lei de 4.01.99, prevê também os consórcios como uma forma de cooperação inter-administrativa das administrações públicas, necessária numa organização descentralizada do Estado com vários níveis territoriais de actuação. Aliás, os art.ºs 5º e 6º desta lei prevêm as Conferências

Sectoriais e os Convénios de colaboração como outras formas jurídicas e institucionais de cooperação inter-administrativa das Administrações Públicas.

Ao abrigo destas fórmulas jurídicas, têm-se desenvolvido vários consórcios em matéria turística.

Na comunidade foral de Navarra, os consórcios turísticos Bertiz e Plazaola (cit.por Arteche e Tubia, 2000, pp. 110-111) e Pirineo Navarro e Terra Estella (cit. por Lizarraga, 2000, pp.63-64) especialmente estes dois últimos, funcionam especialmente como verdadeiros “sinais geo-turísticos” de organização do território turístico com um modelo associativo institucional público e privado organizativo da Administração Pública.

Em Aragão, a Via Verde del Tarazonica (cit. por Pallares, 2000,p.83) pode ser dada como outro exemplo de consórcio turístico com sinal de organização geo-turística do território.

Na Catalunha, o Consórcio de Promoção Turística de Catalunha denominado Turisme de Catalunya (cit. por Blanquer, 1999,p.131) insere-se na mesma linha.

Uma ultima referência nesta matéria ao mais importante sinal de organização geo-turística do território espanhol e que é uma referência internacional nesta matéria: o Caminho de Santiago.

A lei galega n.º 3/1996 de 10.05.96 (cit. por Blanquer, 1999,pp.217-219) estabelece que o Caminho de Santiago é constituído por vias de domínio e uso público de carácter cultural incluídos na categoria de Território Histórico. A delimitação é feita por um procedimento administrativo envolvendo um órgão específico (O Comité Assessor do Caminho de Santiago) e os municípios envolvidos. A delimitação implica um processo de expropriação forçada, ocupação temporária ou constituição ou modificação de servidões.

Estabelecem-se zonas laterais de protecção do caminho (franjas de 30 metros para cada lado), com regulação dos usos proibidos e admitidos nessas zonas e no Caminho, essencialmente previsto para um uso pedonal (embora a via equestre e de veículos sem motor sejam admitidos).

Nas Astúrias, existe uma Comissão do Principado das Astúrias para a identificação, recuperação e revitalização do Caminho de Santiago (Decreto 3/1996, de 08.02.96) e na Cantábria uma Comissão Regional do Caminho de Santiago (Ordem nº 36/1997, de 28.06.97) sucedendo o mesmo na Galiza (já citada Lei n.º 3/1996, de 10.05.96), todas podendo apontar-se como exemplos de implicações e desenvolvimentos institucionais de uma organização geo-turística do território assente num dos itinerários turísticos mais conhecidos do Mundo.

A experiência dos sinais e denominações geo-turísticas é um exemplo consolidado e presente da prática institucional e organizacional da promoção turística em Espanha, como o aponta o exemplo recente da campanha “Espanha marca”, onde associado ao símbolo do turismo espanhol, surgem denominações geo-turísticas agregadas (ex: “Costa Verde”), atraindo o turista para uma experiência territorial significativa (ex: “Galiza marca” com uma clara referência ao Caminho de Santiago).

Por outro lado, a imagem turística de Espanha, assim como das suas marcas turísticas nacionais, está a cargo do Instituto de Turismo de Espanha, organismo empresarial do Estado, através da sua Direcção Geral de Promoção Turística (art.º 10º alínea b) do Real Decreto n.º 1693/1994 de 22.07.94).

3.2.2.FRANÇA.

Desde cedo, o legislador francês preocupou-se com o enquadramento dos territórios turísticos.

Os textos base (Pierre Py, 1996), são a Lei de 24.09.19 publicada no JO de 09.05.20 e a Lei de 3.04.42 publicada no JO de 29.05.42, cujas disposições em vigor estão

codificadas no Código Geral das Colectividades Territoriais adiante designado CGCT (Título III - art.ºs L 2123-22; L. 2231-1 a 18 e R- 2231-1 a 63).

Com elas, o legislador prevê um regime de estâncias classificadas (*stations classés*) em todas se verificando, por um lado, a existência de um recurso turístico unificado, por outro, a necessidade de capacidade de acolhimento de turistas.

A lei prevê seis tipos de estâncias classificadas:

- a) Estâncias hidrominerais (termas) que possuem fontes termais ou um estabelecimento que explora uma ou várias dessas fontes;
- b) Estâncias climáticas que oferecem aos doentes vantagens climatéricas (turismo de saúde);
- c) Estâncias vinícolas que possuem no seu território culturas vitivinícolas de uvas de mesa aptas a uma cura terapêutica e localizadas num centro turístico;
- d) Estâncias turísticas que oferecem aos seus visitantes um conjunto de curiosidades naturais ou artísticas;
- e) Estâncias balneares que oferecem vantagens balneares ou marítimas resultantes de sua situação geográfica;
- f) Estâncias de desportos de inverno ou de alpinismo que preenchem condições relativas à prática de desportos de montanha e alpinismo (art.º L.2231-3).

Segundo Buraux e Buraux (1990) pela classificação, pretendeu-se estabelecer uma marca ou certificado de qualidade a certas comunas (municípios) que, em virtude de seus equipamentos, elementos atractivos são especificamente capacitadas para acolher turistas.

A classificação envolve não só a atribuição de um conjunto de prerrogativas à comuna para o ordenamento e promoção dos seus atractivos turísticos, mas também o cumprimento de obrigações específicas.

A estância necessita de capacidade de acolhimento no plano sanitário (água potável, sistema de recolha de lixos e esgotos, assistência médica) no plano da animação (distracções e manifestações) e no plano dos equipamentos (transportes, alojamentos, equipamentos específicos segundo o tipo de estâncias) acusando Pierre Py (1996) a falta de normas precisas quanto a estes requisitos, o que deixa às autoridades competentes um largo poder discricionário de apreciação.

Estas estâncias visam melhorar as condições de frequência e entretenimento dos turistas em comunidades que possuem recursos turísticos excepcionais e capacidade de acolhimento suficiente.

O procedimento de classificação desenrola-se a três níveis e é pesado e complexo. Parte da iniciativa das colectividades locais interessadas que apresentam um dossier à Prefeitura (organismo departamental), com necessidade de um inquérito publico e obtenção de numerosos pareceres favoráveis de organismos departamentais do Estado e comissões interministeriais, sendo a classificação decretada por decreto do Conselho de Estado e publicada em Jornal Oficial.

A estância pode respeitar ao território de um município local (*commune*), de uma fracção do município ou dum grupo de municípios. Tem pois valor territorial intrínseco, independente das delimitações territoriais das colectividades interessadas na sua constituição.

A classificação visa também estabelecer um sinal hierárquico entre os municípios que têm estâncias turísticas, visando maior atenção dos departamentos centrais do Estado na sua protecção e valorização.

Segundo dados de 1990 (Buraux, 1990, p.64) existiam 462 estações classificadas oficiosamente em França, o que demonstra bem a importância desta classificação para

as áreas territoriais, nomeadamente, turísticas em França. Este Autor identifica ainda 78 estações mistas, ou seja, que pertencem a duas categorias ao mesmo tempo (por exemplo, estações climáticas e estações de desportos de Inverno).

Outra marca territorial em França, esta de carácter puramente administrativo, é a chamada comuna turística. Estas são identificadas através de uma lista oficial de comunas que recebem grande número de turistas, após parecer favorável do Comité de Finanças Locais. A consequência particular desta classificação é a outorga de subsídios complementares a essas comunas pelo Ministério do Interior tendo em conta os gastos adicionais (em serviços públicos, maxime) ocasionados pelo acolhimento sazonal de turistas.

Paralelamente, à classificação oficial das estâncias, existe uma classificação organizada por Associações de municípios visando favorecer sua promoção turística, como por exemplo a Associação das estâncias de férias verdes e a Associação das aldeias da neve.

As denominações geo-turísticas estão, pois, associadas a uma classificação seja oficial, legal ou administrativa, seja não oficial de estâncias turísticas.

As consequências associadas à classificação das estâncias são, nomeadamente, a possibilidade de criação no plano administrativo de um estabelecimento público de carácter comercial ou industrial, denominado Office du Tourisme, administrado por um Comité de Direcção e gerido por um administrador (art.º L 2231-11). Este Office du Tourisme é um instrumento fundamental de promoção das estâncias junto da clientela turística. O Office du Tourisme viu o seu regime alargado a outros municípios que não sejam estâncias classificadas, tendo sido assumidas maiores competências por este estabelecimento (prestação de alguns serviços de agências de viagens, necessidade de consulta em projectos de equipamentos colectivos turísticos, etc.) pela Lei 92-1341 de 23.12.1992.

No plano financeiro e fiscal, as estâncias podem dispor de recursos particulares derivados da actividade turística e imobiliária (taxas de estadia nos meios de

alojamento, taxas de registo de empresas, taxas de publicidade exigidas na transmissão de imóveis, receitas dos casinos, etc. (v. Pierre Py, 1996, pp.63-66 e 68-69).

Outra grande prerrogativa da estação classificada é o benefício de uma imagem de marca, uma espécie de certificado de qualidade que serve os interesses promocionais da área territorial.

As estâncias vêm-se obrigadas a cumprir determinadas obrigações em matéria de higiene, saúde pública, polícia administrativa e urbanismo, devendo estabelecer um plano de ocupação dos solos (v. art.º L. 2231-18 do C.G.C.T).

Esta legislação possui uma qualificação valorativa territorial de destinos turísticos. Com base nela e em programas de acção específicos no domínio da qualidade de destinos turísticos, foram testados mais de 60 destinos turísticos de ski e 50 destinos turísticos costeiros, calculando Mendes (2002) mais de 120 destinos que tiveram procedimentos a testar a qualidade nos últimos dez anos. Cidades como Blois e Orleans no Vale do Loire ou Cap d' Agde no Sul de França têm métodos baseados em sistemas de gestão integrada da qualidade, envolvendo sectores privado e público, sempre segundo objectivos de desenvolvimento sustentável no território.

A envolvimento do sector privado é valorada como parte integrante dos Offices du Tourisme, devendo o sector estar representado no comité de direcção deste organismo, mediante parecer do presidente da Câmara Municipal (Maire) (art.º R.2331-33 do C.G.C.T).

A participação do sector privado foi desde sempre fundamental na organização turística dos destinos locais, segundo uma perspectiva associativa de fim não lucrativo e tendo como objectivo a promoção turística, a informação e a facilitação da estadia dos turistas.

Neste sentido e na sequência da lei de 1.07.1901, foram criados Offices du Tourisme-Syndicats d' Initiative, estruturas associativas privadas locais com aqueles fins.

Em 1991, segundo um inquérito realizado existiam 3.332 Offices du Tourisme reconhecidos de interesse público e enquadrados também num regime de classificação oficial (de 1ª a 4ª categoria) reconhecida pelo Prefeito do Departamento. Recebem subsídios para o seu funcionamento através de convenções municipais.

A unidade do recurso turístico, baseada em elementos territoriais ou produtos turísticos não surpreende na organização pública administrativa de França. Assim podemos dar como exemplos destes organismos:

- a) A Conferência Permanente do Turismo Rural, criada por Decreto n.º 2001-440 de 23.05.01 com estrutura associativa pública e privada;
- b) O Serviço de Estudos do Ordenamento Turístico da Montanha (SEATM) criado em 1964 e que ainda hoje subsiste. Outros foram criados e entretanto extintos como o Serviço de Estudos de Ordenamento Turístico do Espaço Rural (SEATER) e o Serviço de Estudos do Ordenamento Turístico do Litoral (SEATL). Todos funcionaram como verdadeiros serviços centrais de assistência técnica turística especializada para todas as administrações públicas que o solicitassem;
- c) O Comité Nacional de Fleurissement de La France. Existe no seio do organismo mais importante de promoção turística em França: a Maison de la France. Este Comité participa num trabalho notável na qualificação numa rede promocional de aldeias e vilas de França com o “sinal geo-turístico” “Ville Fleurie”, que pretende simbolizar o tipicismo das vilas e aldeias de França no meio rural com condições para uma frequência agradável, calma e relaxante de turistas nesse meio;
- d) O Alto Comité do Termalismo e do Climatismo, criado por Decreto 83-371 de 04.05.83 com uma estrutura associativa institucional pública e privada.

O Decreto n.º 93-327 de 22.02.97 permite a constituição de Agrupamentos de Interesse Público, constituídos para favorecer actividades de desenvolvimento ou de interesse comum no domínio do turismo. Um dos requisitos fundamentais desse Agrupamento é a delimitação da zona geográfica coberta pelo Agrupamento (art.º 3º).

Todos estes organismos demonstram a existência de uma certa transversalidade horizontal organizativa da Administração Pública no domínio do turismo, assente em recursos turísticos homogéneos caracterizados por elementos territoriais comuns, que suscitam especiais problemas e formas de resolução especializadas.

A qualificação territorial, é assim, centrada em estações classificadas ou em produtos turísticos específicos com um valor promocional intrínseco dessas qualificações, constituindo um instrumento geo-turístico importantíssimo na organização institucional da Administração Pública francesa.

Quanto à territorialidade na promoção não admira, pois, que toda a costa de França esteja enquadrada por denominações geo-turísticas.

Fuster (1998) identifica 16 denominações geo-turísticas na costa francesa. São elas, entre outras, *Côte d’Azur*, *Les Calanques*, *Côte d’Argent*, *Côte Vermeille*, *Côte Basque*, com delimitações territoriais precisas em termos de promoção.

As associações privadas também associam “sinais geo-turísticos” na sua promoção, em especial, ligando o elemento simbólico de França. Geralmente, representam estabelecimentos que funcionam em rede com implantação territorial em França. Para tal, as respectivas associações funcionam como certificadoras da qualidade e da integração do estabelecimento na imagem do “sinal geo-turístico”.

Podemos apresentar como exemplos, a cadeia de estabelecimentos de alojamento Gîtes de France (com um logótipo contendo o símbolo de França- o galo), casas rurais de férias que são classificadas, inspeccionadas e que respondem a critérios de qualidade estabelecidos pela respectiva Federação Nacional e executados a nível das estruturas departamentais, ou a cadeia de parques de campismo Sites et Paysages de France.

A França também tem uma imagem associada à sua promoção unitária como destino turístico, através da Maison de La France, criada em Novembro de 1986, estrutura organizativa empresarial sob a forma de um Agrupamento de Interesse Económico,

associando entidades públicas e privadas qualificadas que funciona no quadro de algumas missões essenciais retratadas por Pierre Py (1996) em cinco: estudos de mercado, informação turística, acções promocionais, inovação e desenvolvimento e gestão da rede de representações oficiais no estrangeiro.

3.2.3.ITÁLIA.

A Itália apresenta um mosaico geo-turístico territorial dos mais complexos da Europa, senão mesmo o mais complicado. Na verdade, a sua organização geo- turística do ponto de vista promocional não é uniforme como veremos.

Tal deve-se a um complexo esquema legislativo e institucional - nem sempre bem gerido - entre as competências dos organismos centrais, regionais e locais de turismo que só começou a ter alguma consistência a partir da década de 80, ganhando maturidade na década de 90. É, todavia, pela diversidade e riqueza das soluções criadas que se pode considerar a Itália um dos mais apaixonantes estudos de caso da organização geo-turística do território a nível internacional.

Falemos então da evolução histórica dessa organização.

Os primeiros sinais a nível de promoção de rotas ou itinerários turísticos foram dados por Associações Privadas que persistem até hoje, nomeadamente o Club Alpino Italiano, criado em 1863 por Quintino Sella e reconhecido como ente público pela Lei n.º 91 de 26.01.1963 e ainda o Touring Club Cíclistico Italiano criado em 1894 e antecedente do Automobili Club Italiano.

Data de 1910 a primeira lei orgânica sobre turismo (Lei n.º 863 de 11.12.1910), que institui uma taxa de estadia a quem, pelo menos, tivesse pernoitado cinco dias em municípios (comuni) com fins terapêuticos e de cura ou qualificadas como estações climáticas ou balneares.

Esta lei visava o financiar o desenvolvimento das estâncias climáticas ou balneares e a consequente melhoria das condições de frequência dos turistas. Esta dinâmica deu

origem ao aparecimento de associações privadas sem fins lucrativos com o objectivo principal de promoção turística das estâncias, denominadas *Associazioni Pro Loco* que, tendo começado a sua actividade no início do século XX, só em 1965 com o D.M. de 07.01.65 tiveram regulamentação estadual e persistem até hoje em algumas regiões de Itália como um extraordinário exemplo de longevidade estrutural no campo da organização do turismo.

A qualificação territorial das estâncias como de cura, estadia e turismo veio em 1926 com o R.D.L. n.º 765 de 1926 que instituiu as *Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo* (AACST) que substituíram as *Associazioni Pro Loco* nessas estâncias, como entidades promocionais de territórios turísticos reconhecidas como tal pelo Ministério do Interior.

A dinâmica da experiência turística para territórios mais alargados, obrigou à instituição de comités provinciais para a promoção turística que se transformaram, logo em 1935, com o R.D.L. n.º 1425 de 20.06.35 em *Enti provinciali para o turismo* (EPT).

Estas entidades promocionais (AACST e EPT) ainda subsistem em algumas regiões de Itália (Vale d' Aosta, Trentino - Alto Adige, Friuli-Venezia-Giule e Sardenha) com as regulamentações provenientes respectivamente dos D.Lgs. n.º 1042 e 1044 de 27.08.1960.

Com a Constituição de 1948 e em concreto com a instituição das Regiões, referendada por acto eleitoral de 1970, iniciou-se um complexo processo de transferência de competências do Estado para as Regiões na área do turismo.

A Constituição previa nos seus art.ºs 117º e 118º a transferência de competências nas funções administrativas do turismo e indústria de alojamento, salvaguardando a existência de 5 regiões (art.º 116º), com estatuto especial de autonomia e com uma competência primária em termos legislativos. Essas regiões são as que mencionámos no parágrafo antecedente a que se junta a Sicília e que, exceptuando esta região, criaram nos seus estatutos organizações promocionais turísticas baseadas nas associações promocionais existentes (EPT e AACST).

Em 1972 com os D.Lgs n.º 6 de 11.01.72 e n.º 616 de 24.07.77, iniciou-se em concreto o processo legislativo de transferência de competências para as regiões, reservando, todavia, o Estado, numa primeira fase, algumas competências geo-turísticas fundamentais, tais como a definição de localidades de interesse turístico e a classificação das estâncias de cura, estadia e turismo. A instituição de EPT e AACST, sua composição e forma de funcionamento e revogação, assim como a criação de outros entes, instituições e organizações locais em matéria de turismo passaram a ser competências das Regiões (art.º 1º n.º 2 alíneas c); d) e e) do D.Lgs.6 de 11.01.72), competências que foram reforçadas com a revisão constitucional de 2001 que instituiu uma competência legislativa ordinária geral às Regiões em matéria de turismo.

A promoção, desenvolvimento e valorização do sistema turístico nacional, em ordem à satisfação de critérios mínimos de qualidade da oferta turística e o co-financiamento, no interesse nacional, de programas regionais ou inter-regionais para o desenvolvimento do turismo mantêm-se, como pedra de toque da intervenção central do Estado, seja pelo art.º 44º do D.Lgs. n.º 112 de 31.03.98, seja pelo art.º 2º n.º 4 da Lei n.º 135 de 29.03.01, que definiu um regime regulador de reforma da legislação nacional de turismo.

Esta lei, recolhendo os contributos da Lei de Ordenamento dos Entes Locais (Lei n.º 267 de 18.08.00) criou a figura dos sistemas turísticos locais, definindo-os como contextos turísticos homogêneos ou integrados, compreendendo âmbitos territoriais diversificados, ainda que pertencentes a diversas Regiões, caracterizados pela oferta integrada de bens culturais, ambientais ou de artesanato local e formas de associação publico-privadas interessadas na promoção desses sistemas (art.º 5º n.º 1).

O regime legal desta figura prevê a competência e apoio da ou das Regiões interessadas na instituição destes sistemas turísticos locais, com objectivos, nomeadamente; de agregação e integração de empresas turísticas, seja sob a forma de consórcios, cooperativas ou outras formas associativas; requalificação da oferta turística urbana e territorial em áreas de forte pressão turística; standardização de serviços turísticos, com estratégias de melhoria da qualidade dos produtos turísticos; certificação ecológica e de qualidade com tutela da imagem dos destinos e clubes de produto (art.º 5º n.º4).

As Regiões poderão recorrer a fundos públicos, de co-financiamento da oferta turística (art.º 5º n.º 5 e 6º) prevendo-se a possibilidade futura de aproveitamento deste fundo para municípios caracterizados por grande afluxo de turistas, susceptíveis de afectar parâmetros de qualidade de vida dos residentes, por um período de referência mínimo de três meses (art.º 5º n.º 6).

Em comentário a este regime, diz Gola (2002,p.29) que o mesmo concretiza os âmbitos territoriais turísticos óptimos da legislação italiana das décadas de oitenta e noventa, segundo critérios de adequação, economia de custos e de eficácia na organização administrativa turística, onde o que releva é um sistema organizativo baseado em “universos paralelos”, com sincronização de actores e acções mobilizados para fins comuns. Assim, defende, se podem descortinar as bases para uma administração turística “diferenciada”, baseada em mecanismos de autonomia, agilidade, flexibilidade e parcerias assentes na colaboração de projectos a médio e longo prazo, com suporte territorial. Em duas palavras, como diz Trentini (2003, p.142) as palavras de ordem são: “suster, simplificando”.

Tal suporte territorial foi preocupação na primeira Lei-Quadro de Turismo (Lei nº 217 de 17.05.83) com o sentido que as entidades promocionais de turismo operassem em âmbitos territoriais turisticamente relevantes.

A referida Lei – Quadro no seu art.º 4º, criou como enquadramento legislativo para as regiões e em substituição do dualismo EPT-AACST, um novo ente instrumental de direito público, com autonomia administrativa e de gestão denominado Aziende de Promozione Turística (adiante designada por APT) com competências a nível de promoção e propaganda dos recursos turísticos locais e o objectivo principal de criar um modelo organizativo uniforme de promoção turística em todo o território nacional. Não o conseguiu, como já explicado, nas regiões com estatuto especial.

Inclusive, a determinação dos órgãos da APT não é uniforme em todo o território nacional. Apesar de em todas elas se verificar a presença de um Conselho de Administração, conselho participativo onde têm assento peritos qualificados,

representantes de entes locais, de associações de operadores turísticos, de organizações sindicais, cooperativas, das associações de tempo livre e pro-loco (já referidas supra) e de um respectivo Presidente e de um Colégio de revisores de contas, encarregues de exercer fiscalização contabilística e administrativa, as diversas legislações regionais diversificaram outras soluções, criando entre outros órgãos, vice-presidentes, comités executivos e administradores delegados.

Em comentário à Lei – Quadro de 1983, diz Trentini (2003) que estes âmbitos poderiam não coincidir com todo o território regional, podendo ser constituídos por uma ou diversas localidades da região ou província, ainda que não contíguas e que tivessem alguns indicadores considerados relevantes, quais sejam a homogeneidade da oferta turística, os contributos da actividade turística na economia do território de referência, a consistência da capacidade hoteleira, das infra-estruturas e serviços, peculiaridades históricas, sociais, culturais, características naturais a proteger e valorizar, etc. As localidades que fossem incluídas neste território turístico relevante eram reconhecidas, por força da lei, como AACST.

Esta fase de delimitação é considerada por aquele Autor como propedêutica e preliminar da fase de individualização jurídica da criação da APT. A Junta Regional ou provincial, atendendo aos referidos indicadores e ao parecer favorável das Comunas, Associações e Consórcios operando na área geográfica de referência, apresenta um proposta de individualização territorial turística a ser submetida à decisão final do Conselho Regional ou Junta provincial e a ser incluída na lei regional de organização turística.

É, de facto, a individualização e aprovação turística do âmbito territorial turisticamente relevante, que representa a condição sine qua non da constituição da APT pela Junta Regional e para que aquela possa operar.

A Lei-quadro introduz, pois, na conceptualização da organização turística italiana o conceito de espaço-dimensão, próprio de ente público territorial de significado fundamental para a organização geo-turística do território. Este conceito vai dar origem

ao aparecimento de APT focadas na lógica de promoção produto-espaço com fórmulas jurídicas mais enriquecidas e diversificadas como veremos.

Segundo Trentini (2003), na delimitação do território existiram regiões que se orientaram em considerar como de relevância turística parte do território regional, como a Basilicata a sul e Emília Romanha a norte, esta delimitando quatro âmbitos territoriais turisticamente relevantes numa lógica produto – espaço (Comunas dos Apeninos; Comunas termais; Comunas da Faixa Adriática e Cidades da Arte) ou ainda a Região Veneto que determinou seis sectores turísticos homogéneos: Montanhoso e Pré-Montanhoso; Litoral; Termal; Lagos; Cidades de Arte e centros históricos; Delta do Pó e parques naturais.

Estas regiões, segundo aquele Autor, compreenderam melhor e cumpriram os objectivos da Lei – Quadro, outras que consideraram todo o território regional turisticamente relevante, tiveram que fazê-lo pela difusa presença de recursos turísticos no território (como a Lombardia a Norte e a Campania, a Sul) ainda assim criticados por “quererem obter o máximo resultado legislativo com o mínimo esforço” (Trentini, 2003,p. 127).

No art.º 4º da Lei – Quadro já referida, também se prevê a possibilidade das APT instituírem organismos de informação e assistência turística denominados Uffici di informazione e di accoglienza turística (UIAT). Com o mesmo objectivo da criação das APT, pretendia-se criar uma única denominação, válida em todo o território nacional, imediatamente reconhecível a qualquer turista, nacional ou estrangeiro, de organismos destinados a operar no campo da informação e acolhimento turístico.

A relevância turística da localidade para prestação deste serviço é concedida pela Junta Regional, após parecer do município interessado, sendo este serviço uma delegação dependente orgânica e funcionalmente da APT.

As funções dos UIAT podem ser desempenhadas pelas Associações Pro-loco já referidas, que para exercerem a sua actividade, devem ter actos constitutivos e estatutos constantes de um registo regional das Associações Pro-Loco. Nos territórios comunais onde actuem, não deverão existir outras Associações Pro-Loco, gozando as que

estiverem devidamente registadas, de exclusividade territoriais nos municípios a nível da promoção turística associativa privada.

Um dos poucos exemplos de legislação regional sobre Associações Pro-Loco pode ser apontado pela Lei n.º 5 de 07.03.95 da região da Calábria que reconhece as “Livres Associações Pro-Loco fundadas no voluntariado”.

Todas as tendências legislativas e institucionais na organização administrativa turística acima referidas apontam para experiências enriquecedoras e inovadoras essencialmente refundidas a nível local e regional, na organização geo-turística do território italiano.

Com efeito, o art.º 13º da Lei nº 267 de 18.08.00, contempla a possibilidade para os entes públicos locais, de constituir sociedades por acções com maioritário capital publico abertos à participação de outros sujeitos públicos e privados para optimização dos objectivos a atingir. Estas sociedades estão sujeitas a um regime de direito privado com ampla flexibilidade de actuação, a nível estatutário, de recrutamento de pessoal e realização de despesas.

Com esta regulação foi possível na óptica da promoção turística constituir uma dinâmica associativa pública e privada assente em critérios empresariais e de marketing numa lógica produto-espço. Assim, valorizando o capital de imagem de uma determinada cidade como destino turístico e procurando atrair capital e empresas interessadas, algumas agências foram constituídas como a “Agência para o Turismo da Cidade de Bolonha”, “Rimiturismo” para a cidade de Rimini ou “Treviso una província intorno”, fenómeno que se insere nas perspectivas de partenariado publico-privado corrente em alguns países da Europa.

Outras regiões optaram por uma dinâmica mais flexível de actuação em que as APT ‘s não funcionam numa perspectiva institucional, mas como estabelecimentos de carácter comercial, verdadeiros patrimónios autónomos com flexibilidade funcional e com gestores de produto especializados em marketing.

Assim, por exemplo a região de Abruzzo, que definiu como turisticamente relevante todo o território da região, para assim, legitimar a constituição de uma única APT naquela óptica empresarial, definiu essa APT como Agenzia Regionale per il Turismo (APTR) para perseguir assim objectivos de uma política de qualidade e marca uniformes em todo o território com individualização de três linhas de produto: montanhas e parques; mar; cultura/arte/ religião/ enogastronomia / termas /reuniões / congressos, com três responsáveis um por cada produto a nível de marketing.

Na mesma linha, se insere a APT Servizi, S.R.L. da região da Emilia-Romanha, constituída sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada com capitais maioritariamente públicos, mas com associação de empresas privadas e gestão empresarial que, em colaboração com os órgãos públicos, está encarregue de executar acções promocionais numa lógica unitária de actuação, mas com agregações de produtos bem especificados que constituem os velhos âmbitos territoriais turisticamente relevantes da Lei – Quadro de 1983: Mar/Costa Adriática; Cidades de Arte; Cultura e Negócios; Apeninos; Termas/Turismo de Saúde.

Referência ainda em termos de organização geo-turística do território italiano para dois exemplos: “O Circuito das Cidades de Arte da Planície Padana”, circuito que passa por dez cidades, a saber Bolonha; Cremona; Ferrara; Mantua; Modena; Parma; Piacenza; Pavia; Ravena e Reggio Emília e que agrega dez comunas de duas regiões italianas: a Lombardia e a Emília – Romanha. A cooperação entre entidades públicas é desenvolvida com flexibilidade organizativa, agilidade operativa, colaboração rápida dirigida por um Líder de Projecto escolhido por comum acordo entre as estruturas organizativas públicas promocionais turísticas das dez cidades.

Uma estratégia de comunicação e promoção unitárias, com um sistema comum de informação (único logo, itinerários com critérios de apresentação idênticos, guias comuns de informação para deficientes, guias turísticos comuns) e serviços inovadores (cartão comum válido para as dez cidades com preços vantajosos no transporte, na restauração, no divertimento, cultura e compras) dão a ideia da importância desta organização.

Assente numa rede sofisticada de informatização, com o objectivo de valorizar e difundir o património histórico, artístico e cultural disperso das cidades, mas com clara homogeneidade territorial por características históricas e geográficas comuns, é apresentado como um exemplo concreto, não só da lógica de promoção produto – espaço – organização, como também exemplo de verdadeira rede turística territorial sub-regional que agrega uma lógica de comunicação-promoção unitária do produto turismo cultural, com economias de escala consideráveis e valorização da imagem assente num princípio de certificação da qualidade da oferta de serviços que são vendidos nesse produto.

Também nesta linha e como exemplo de um consórcio turístico público e privado criado a volta de uma organização territorial, temos a Associação constituída pelo Município de Bolonha com a denominação Unione di Prodotto delle Città d'Arte, Cultura e Affari. Nesta associação também se visam entre outros objectivos a concertação dos interesses públicos e privados no território comunal, a valorização do produto turístico Arte e Cultura, divulgação de itinerários, de eventos e serviços oferecidos na cidade, a integração do turismo de negócios na união do produto turístico da cidade e o estímulo da qualidade e uniformidade dos serviços turísticos. É um verdadeiro Clube de Produto, expressão utilizada por Trentini (2003, p.156).

Por ultimo, uma palavra sobre o organismo responsável pela Administração Central do Turismo, a saber o ENIT – (Ente Nazionale per l' Incremento del Turismo).

Este organismo tem uma denominação bastante antiga, pois foi criado pelo R.D.L. n.º 2099 de 12.10.1919. É um organismo de personalidade jurídica pública e autonomia administrativa e financeira, que sofreu várias reorganizações jurídicas em função da evolução legislativa nacional, em especial nas relações entre o Estado e as Regiões.

Através da reforma operada pela Lei n.º 292 de 11.10.90 o ENIT pôde desenvolver a sua actividade por recurso a diversos instrumentos de direito privado (contratos, maxime) de modo a ser mais eficaz e com mais capacidade funcional nas acções e mensagens promocionais. Tem hoje como atribuição fundamental o desenvolvimento da promoção turística da Itália no exterior com a colaboração de outras administrações

públicas, através de um instrumento de representação de uma imagem unitária de todo o território nacional. Para este efeito, foi criado um logótipo da imagem do país com o nome Itália e as cores nacionais.

3.2.4.REINO UNIDO.

Sob a designação Reino Unido, polarizam-se um conjunto de identidades nacionais (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte) associadas num Estado Soberano, identidades essas com estatutos de autonomia próprios, do ponto de vista político, legislativo, administrativo e institucional e que obrigam a um particular cuidado no estudo da organização geo-turística do território.

Essas identidades nacionais estão, todavia, bem identificadas, na perspectiva promocional dos respectivos destinos turísticos, através de quatro organizações turísticas que são organizações públicas (statutory boards) financiadas pelo Estado tendo como organismo de cúpula a VisitBritain, a que adiante me referirei.

Da análise da história da organização jurídica e institucional do turismo e por comparação com outros ordenamentos jurídicos europeus já estudados e das leituras efectuadas, secundamos Hughes (1994), quando refere que o turismo no Reino Unido teve pouca intervenção governamental, seja sob a forma de financiamentos directos, subsídios a empresas privadas ou regulação jurídica.

Segundo dados da Organização Mundial de Turismo, desde 1988 (cit. por Pearce, 1992) e da própria VisitBritain <[http: \\\ www.visitbritain.com](http://www.visitbritain.com)>, o Reino Unido ocupa o quinto lugar na obtenção de chegadas de turistas internacionais às suas fronteiras e de receitas reais no plano internacional.

Como se explica então este fenómeno? Quais as suas causas? Qual a força que está por detrás do turismo britânico e independente da regulação governamental?

Podemos explicar este fenómeno, do ponto de vista jurídico e institucional e em especial, do ponto de vista da organização geo-turística do território britânico, de duas formas, a saber:

- a) Pela dinâmica extraordinária do sector privado, que sempre impeliu o desenvolvimento histórico do turismo britânico e da sua organização geo-turística, designadamente com criação de modelos associativos e de parceria com organismos públicos e recurso a formas de financiamento pioneiras;
- b) Pela rivalidade subjacente às diversas identidades nacionais polarizadas no território britânico, com consequentes modelos autónomos de organização geo-turística do território, o que constituiu factor de diferenciação e competitividade dinâmicas.

Passemos a explicar, então, estes factores.

A história do turismo moderno está de certa forma ligada ao Reino Unido.

A literatura pré-romântica e romântica que induziu as classes possidentes à descoberta do património natural e cultural do território britânico, contribuiu, juntamente com a Revolução Industrial e dos Transportes, pioneiras na Grã-Bretanha face à Europa continental, à criação das condições mais favoráveis ao Turismo.

O desenvolvimento de estâncias termais, como Bath, ou costeiras, ainda ligadas ao tratamento de águas marinhas, como Blackpool ou Southend, na Inglaterra, a descoberta do património histórico e museológico de cidades como Londres ou Edimburgo e a beleza das ilhas e lagos naturais da Escócia, impulsionaram o extraordinário crescimento do turismo durante o século XIX no Reino Unido.

Inúmeros guias e roteiros eram publicados (O Guia do Viajante pela Escócia e suas Ilhas já se encontrava na sua terceira edição em 1806 (Durie, 1994). Thomas Cook cria a primeira agência de viagens mundial em 1841, organizando viagens organizadas com transporte e alojamento à Primeira Exposição Mundial de Londres de 1851, onde,

segundo dados de Montejano (1991,p.87), cerca de 165.000 pessoas terão utilizado os serviços de Cook.

Foi desenvolvida por Cook uma rede de hotéis aprovados segundo certos padrões de qualidade, assim como uma organização de horários e conexões entre diversos meios de transporte (como o transporte ferroviário e o marítimo) assim se possibilitando o conceito de viagem organizada, segundo critérios de qualidade e organização horária.

No final do século XIX, receava-se que o crescente número de fábricas, minas, estradas e casas viesse a destruir grande parte do cenário histórico da Grã-Bretanha e os seus mais belos edifícios. Em 1895, um grupo que incluía a reformista social Octavia Hill criou a National Trust para preservar a valiosa herança do país. O primeiro edifício adquirido foi a medieval Clergy House, em Alfistron, Sussex, em 1896.

Toda esta dinâmica privada leva também em 1926, à criação da associação Come to Britain, redenominada mais tarde Travel Association of Great Britain and Northern Ireland e posteriormente British Travel Association, associação privada de carácter voluntário, com o objectivo de promoção do destino turístico britânico no mercado internacional.

Esta associação teve o mérito de receber, a partir de 1929, uma contribuição anual do Tesouro Britânico de 5000 Libras, o que se pode denominar como a primeira contribuição pública a favor do turismo por parte do governo britânico. Associações voluntárias turísticas de carácter privado formaram-se na Escócia (1930) e em Gales (1948) principalmente, pelo “sentimento que os interesses escoceses e galeses não estivessem devidamente representados numa Agência baseada em interesses ingleses e sediada em Londres” (Heeley, 1986,cit.por Pearce, 1992,p.99).

Esta dinâmica privada está na base da criação de uma organização geo-turística complexa, com um mosaico muito diversificado do território britânico e distinções entre a Escócia, País de Gales e Inglaterra a que adiante nos referiremos.

Essa dinâmica local, associativa e privada e que está na base da organização geoturística do território britânico, não passou despercebida do legislador. Em 1936 a Health Resort and Watering Places Act, determinou “que qualquer zona ou distrito urbano de Inglaterra, Gales ou Escócia deve anunciar no interior das Ilhas Britânicas suas vantagens como centro de saúde e lugar de balneários”.

Esta lei previa a criação de impostos municipais (com montantes variáveis) sobre os arrendamentos de vilegiatura nestes centros para o financiamento de publicidade turística das autoridades locais.

O associativismo, de carácter privado ou público, com recurso a amplas formas de financiamento (subscrições publicas, privadas) geridas de forma especializada através de patrimónios autónomos (entre eles, os trusts já referidos) é uma linha de fundo da organização turística britânica, cuja promoção utiliza fortes símbolos comunicacionais, dirigidos não só aos turistas, como também à população residente e agentes económicos e sociais e que funcionam como “sinais geo-turísticos”.

Assim, como exemplos destas organizações, temos a nível do sector público, o English Heritage, com um símbolo promocional próprio que pretende traduzir a ideia de preservação e utilização pelos turistas da herança inglesa, patente nos castelos antigos, nas catedrais, nas casas senhoriais, com os seus jardins e parques clássicos. Esta organização promove o English Heritage Overseas Visitor Pass, com acesso a mais de 120 atracções históricas inglesas a preços mais vantajosos.

Igualmente para a Escócia, a nível do sector privado, temos a National Trust for Scotland, que gere edifícios históricos, parques, jardins e vastas áreas rurais e costeiras naquele país e, a nível nacional, a já referida National Trust com um símbolo próprio (flor de uma árvore), a relembrar a força da preservação da natureza e do seu legado geracional.

Esta organização é das mais fortíssimas, senão mesmo a mais forte, do associativismo voluntário britânico. Criada em 1895, como vimos, conta hoje com mais de dois milhões de associados. Segundo Holloway (1999) esta organização faz a gestão de

mais de 190 propriedades que incluem aldeias, parques naturais, reservas e edifícios de relevante valor histórico e arquitectónico com mais de 250.000 hectares de terra e 500 milhas de zonas costeiras.

Esta acção é entendida, como benemérita da comunidade e do conhecimento e pode ser considerada como uma forma de acção colectiva a favor também dos turistas que são incapazes de exercer individual ou colectivamente direitos de propriedade e que encontram através desta organização, a possibilidade de adquirir um direito de utilização de bens de valor natural e cultural, protegidos em ordem à sua preservação para gerações futuras, com recolha de receitas através da sua utilização turística.

Com este tipo de associações que utilizam fortes “sinais geo-turísticos” de comunicação e envolvimento dos turistas no respeito da comunidade que visitam, percebe-se como o papel do Estado britânico é menos regulador do ponto de vista de qualificação territorial turística que noutros países (v.g. Sul da Europa).

Com efeito, até 1969 a intervenção pública no turismo foi quase inexistente, sendo a promoção do turismo feita essencialmente por organizações privadas (com excepção da Irlanda do Norte que com o Development of Tourism Traffic Act, desde 1948, tinha um organismo publico).

Em 1969, com o Development Tourism Act, na sua primeira parte, foram criadas organizações públicas de turismo (statutory boards), ou seja a British Tourist Authority (BTA), com responsabilidade de promoção do destino turístico britânico no mercado internacional e departamentos de turismo para a Inglaterra (English Tourist Board- ETB); Escócia (Scottish Tourism Board- STB) e País de Gales (Wales Tourism Board- WTB), com responsabilidades de promoção dos destinos turísticos nacionais no mercado doméstico e em coordenação e por intermediação com a BTA, no mercado internacional (embora, em 1984 para a Escócia e em 1992 para Gales, pelo Tourism Overseas Promotion Act, foram dados maiores poderes ao STB e WTB para promoção dos respectivos territórios no mercado internacional).

A BTA não era todavia, a entidade tutelar dos outros departamentos (O STB e o WTB, nomeadamente), pois estes respondiam directamente, perante os departamentos locais de governo dos respectivos países (Escócia e Gales, respectivamente).

Este Acto também incluía, na primeira parte, um esquema de assistência e incentivos públicos para projectos turísticos (Secção 4ª).

O Acto não cobria todo o território britânico (A Irlanda do Norte, como vimos, já tinha uma organização pública de turismo) pois alguns territórios, como a Ilha de Man, Jersey e Guernsey tinham organizações próprias de turismo (aproveitando a legislação de 1936, já referida) que operavam independentemente e fora da jurisdição do Acto.

A partir de 2003, para a Inglaterra foi criada a organização VisitBritain (que agregou o English Tourism Council e a British Tourist Authority) e para a Escócia, a Visit Scotland (que substituiu o Scottish Tourism Board). No País de Gales, existe a Wales Tourist Board (criada pelo Tourism Act de 1969) e na Irlanda do Norte, a Northern Ireland Tourist Board (já criada por legislação especial referida desde 1948).

A VisitBritain, para além da promoção do destino turístico inglês, tem a principal responsabilidade de promoção do destino turístico britânico no mercado internacional, sempre em coordenação com as outras organizações.

Esta estrutura organizacional reflecte bem a preocupação de garantir identidade promocional, do ponto de vista turístico e de utilização de “sinais geo-turísticos”, às várias identidades nacionais que compõem o território britânico, sem prejuízo da necessária coordenação e promoção integral do território britânico, a cargo da Visit Britain, sendo conhecida nessa promoção a designação Britain, que acompanha uma bandeira figurada do Reino Unido, o que podemos exemplificar como a imagem do destino turístico britânico.

Alguns Autores (nomeadamente, Hughes, 1994, p.473), em comentário ao Tourism Act de 1969 denunciam algumas fraquezas deste, nomeadamente, a falta de coordenação, fins e objectivos entre os vários departamentos públicos de turismo criados que

respondiam perante diversos organismos, a ausência de uma visão estratégica, de planeamento, ordenamento e financiamento para o território britânico, conduzida por uma única entidade, com indesejáveis diferenças de tratamento entre os vários territórios nacionais, a nível, designadamente de financiamentos públicos, agravado com o facto de a Secção 4º do Acto de 1969 ter sido revogada para o território inglês e não para os outros territórios, com a reforma de 1988/1989 (Cooper, 1993,p.148).

Esta diferenciação está bem patente, por exemplo, para o território escocês, pois neste território a existência de uma Agência de Desenvolvimento Regional (The Highlands and Islands Development Board) muito bem estudada por Pearce (1992), criada por uma legislação de 1965 e com poderes especiais para financiar projectos turísticos e promover a região, induziu ao financiamento de organizações turísticas público-privadas por determinadas áreas territoriais (as chamadas Area Tourist Boards - ATB) com efeitos de imitação para todo o território escocês, mesmo após a criação do STB, em 1969. O modelo de tais organizações para todo o território escocês foi criado a partir do Local Government and Planning Scotland Act de 1982.

Esta experiência de apoio às organizações com interesses territoriais específicos levou à criação de 32 ATB na Escócia, todas elas baseadas em consensos promocionais e de organização de territórios com recursos turísticos homogéneos e com forte identidade turística. Pearce (1992, p.111) identifica algumas das parcerias subjacentes a estas ATB estudando, entre outros, os casos do Greater Glasgow Tourist Board e Convention Bureau e do Loch Lomond, Stirling and Trossachs Tourist Board, concluindo (p.113) pela orientação geográfica e não de produto turístico, subjacente a estas ATB, pelo que defendia a necessidade de racionalização promocional de algumas áreas, tendente a uma redução do número de ATB, o que veio a ser feito com a redução para 14 em 1996 (v. descrição das áreas em Hollloway, 1999, p.276).

As ATB são associações privadas, com parceria de intervenção das autoridades locais e indústria turística local, subsidiadas em parte por organismos públicos turísticos ou regionais. São um claro exemplo de organização geo-turística do território, cuja génese está no associativismo voluntário reconhecido como de interesse público, pelo seu financiamento por entidades públicas.

No restante território britânico, a provisão de fundos públicos para organizações regionais de turismo, a coberto de uma organização pública regional, de turismo ou de outra natureza, não foi garantida por nenhuma legislação. Assim, cada Departamento Nacional de Turismo (O Inglês e o Galês) foi criando as suas estruturas regionais para serem financiadas em parte por dinheiros públicos, por autoridades locais e contribuições de interesses do sector privado.

Assim, enquanto a organização geo-turística do território escocês assenta em áreas (as ATB) representadas por organizações com interesses territoriais específicos, a organização geo-turística do território galês é quase dividida a régua e esquadro em três regiões (North Wales Tourism, Mid Wales Tourism e Tourism South Wales) e o território inglês apresenta dez áreas regionais baseadas em orientações geográficas distintas (cidades, como o London Tourist Board que pode ser promovida como destino turístico unitário ou áreas geográficas vastíssimas como o West Country Tourist Board, que não podem ser promovidas como destino turístico unitário). (ver sobre a composição destas áreas territoriais, Hollloway, 1999).

A debilidade estrutural deste sistema, sem consensos territoriais garantidos por parcerias estáveis é bem evidenciada num caso ocorrido na Inglaterra, crê-se insólito a nível internacional, de falência de uma estrutura regional de turismo, após o colapso financeiro da Thames and Chilterns Tourism Board em 1992, o que exemplifica bem algumas debilidades e dificuldades no modelo legislativo e institucional da organização regional de turismo britânica.

Todavia, se o modelo jurídico e institucional da organização geo-turística do território britânico, em especial do inglês, apresenta algumas debilidades, há que salientar as virtudes das práticas das organizações públicas locais e regionais envolvidas, com uma multiplicidade de envolvimento, parcerias, associadas a critérios de qualidade de produtos turísticos específicos, recursos humanos e territoriais, a que se ligam “sinais geo-turísticos” de extraordinária importância.

Assim, o recurso a prémios de qualidade nos serviços turísticos em ordem a atingir melhores padrões de qualidade é prática comum do English Tourist Board, anunciada através de um “sinal geo-turístico” fortíssimo, como o England for Excellence scheme.

O Wales Tourism Board, por seu turno, instituiu uma sociedade anónima de capitais públicos denominada Tourism Quality Services, Ltd, que tem como objectivo principal a fiscalização de padrões de qualidade nos serviços de alojamento e atracções turísticas e que inclusive, opera fora do território galês, mediante o pagamento da remuneração dos seus serviços.

A validação de itinerários turísticos, de centros de informação turística, (Tourism Information Centres) e de cursos de recursos humanos nestes centros (os COTICC- Certificate of Tourism Information Centre Competence), em ordem ao cumprimento de critérios de qualidade no atendimento, informação e experiência turísticas, também é outra preocupação dos organismos públicos, designadamente, regionais de turismo, demonstrativa da necessidade, sentida por estes, de integração da experiência turística a uma escala regional.

É na área do partenariado, e, designadamente, de parcerias público – privadas (autoridades locais, organismos centrais e regionais de turismo, operadores privados) que se tem sentido mais o desenvolvimento de organizações geo-turísticas no território britânico, caracterizadas essencialmente por programas de gestão a médio prazo, implementação de iniciativas concretas na área da qualificação de serviços de alojamento, atracções, informação e promoção turísticas, melhoria das acessibilidades e infra-estruturas e angariação de interesses de financiamento amplos ligados directa ou indirectamente ao sector do turismo.

Tais parcerias são bem retratadas por Long (1994), que identifica entre 1984 e 1990 vinte áreas territoriais diversas de Inglaterra que foram envolvidas em Planos de Desenvolvimento Turístico (Tourism Development Action Programmes-TDAP), como resorts de praia, cidades históricas (Heritage Towns), zonas industriais e zonas rurais. Alguns programas tiveram uma escala territorial mais detalhada dentro de um contexto urbano, como Greenwich e Islington, em Londres ou a frente de mar de Leeds.

Como nota este Autor (p.483), a identificação de sub-regiões viáveis que têm condições para atingir reconhecimento ou operarem como áreas turísticas coerentes em termos de administração e promoção turísticas é muito importante para a retenção de turistas, o apoio empresarial e das populações para iniciativas locais de turismo.

Hollloway (1999,p.284) qualifica estes Planos como programas a médio prazo, promotores de investimento público, estimulantes e catalizadores de investimento privado adicional e complementar na zona.

Esta qualificação territorial, apoiada pelo English Tourism Board, foi continuada através de outros Planos, como as Local Areas Tourism Initiative (LATI).

Todas estas qualificações territoriais actuam como “sinais geo-turísticos” de extraordinária importância, envolvendo esforços de planeamento, ordenamento, financiamento e promoção turística na zona, de natureza conjunta publico- privada .

As ajudas ao turismo por áreas territoriais, não obstante, mais difíceis na Inglaterra pela revogação da Secção 4 do Acto de 1969, são ainda possíveis, segundo Hollloway (1999) quer pela criação de “Assisted Areas”, que são zonas economicamente deprimidas, e que podem beneficiar de ajudas, inclusive, na área do turismo, especialmente para planos de renovação de centros urbanos (Urban Regeneration Centres) concebidos para desenvolvimento de vida urbana em centros urbanos antigos e deprimidos. Segundo este Autor, a dados de 1999, já existiam 125 Assisted Areas no território britânico.

É pois, na área do associativismo, da parceria publico-privada numa lógica de programa e financiamento, com objectivos claros e definidos, acompanhados e monitorizados, que reside a força da organização turística britânica. Os organismos públicos e associações privadas podem contribuir para o reforço dessa organização, através de instrumentos, de sinais, designadamente “sinais geo-turísticos” ou prémios de qualidade, que funcionam como impulsionadores da qualificação dos serviços e catalizadores de desenvolvimento e investimento turístico em determinadas áreas territoriais.

Assim temos como perfeitamente enquadrado no Reino Unido, a utilização do “sinal geo-turístico” como meio privilegiado de comunicação, não só entre as áreas destino e os turistas, (modelo do Visit Britain, por exemplo) como também entre a população residente e os agentes económicos (caso dos National Trusts, por exemplo) e ainda entre entidades públicas e privadas (ATB, na Escócia, TDAP e LATI na Inglaterra, por exemplo).

Os “sinais geo-turísticos”, ao contrário dos países continentais estudados (Sul da Europa, por exemplo), não são enquadrados em nenhum modelo jurídico e ou institucional prévio, mas sim em associações, práticas, programas e parcerias dirigidas directamente aos interessados no turismo, nas quais os agentes públicos actuam como parceiros estratégicos.

Nestes sistemas diversos de utilização dos “sinais geo-turísticos” reside, no meu entender, a força da organização turística britânica, assim se respondendo às questões colocadas no início da análise do estudo do caso Reino Unido.

3.3 QUADRO SINÓPTICO COMPARATIVO.

Apresenta-se um quadro sinóptico comparativo das principais organizações geo-turísticas estudadas (Portugal, Espanha, França, Itália, Reino Unido), com referência a alguns elementos essenciais estruturais das respectivas organizações.

FIGURA 3
QUADRO COMPARATIVO DA ORGANIZAÇÃO
GEO-TURÍSTICA EM DIVERSOS ESTADOS

ELEMENTOS	PORTUGAL	ESPAÑA	FRANÇA	ITÁLIA	REINO UNIDO
Qualificação Territorial Turística Autónoma reconhecida via Legislativa ou Administrativa	<i>LOCAL</i> ZT (residual)	A) <i>NACIONAL</i> CIT; ZIT B) <i>REGIONAL</i> <i>SUB-REGIONAL</i> CT C) <i>LOCAL</i> MT	<i>LOCAL</i> SC CTOU	A) <i>REGIONAL</i> <i>SUB-REGIONAL</i> EPT; APT B) <i>LOCAL</i> AACST	Inexistente
Organização Territorial Pública Turística Autónoma reconhecida via Legislativa ou Administrativa	<i>REGIONAL</i> RT <i>LOCAL</i> ZT (residual)	<i>REGIONAL</i> <i>SUB-REGIONAL</i> CT e COT	<i>REGIONAL</i> <i>SUB-REGION.</i> <i>LOCAL</i> AIP	A) <i>REGIONAL</i> <i>SUB-REGIONAL</i> EPT; APT B) <i>LOCAL</i> AACST UIAT	<i>NACIONAL</i> VB; VS; NITB E WTB
Organização Territorial Privada Turística Autónoma reconhecida via Leg. /Adm.	Inexistente (ver nota sob Agências Regionais de Promoção Turística)	<i>S/ REGIONAL</i> <i>LOCAL</i> CIT's	<i>LOCAL</i> OT-SI	<i>LOCAL</i> APL	<i>NACIONAL</i> NT; NTS <i>REGIONAL/</i> <i>SUB –</i> <i>REGIONAL/</i> <i>LOCAL</i> RTB e ATB
Financiamento Autónomo para Áreas Territ. Turist.	Inexistente (ver nota sob APT's)	<i>LOCAL</i> MT	<i>LOCAL</i> SC	Inexistente	<i>LOCAL</i> LATI

(Figura 3- Continuação)

Explicação das Siglas

Portugal – **ZT** – Zonas de Turismo; **RT** – Regiões de Turismo; **APT's** – Áreas de Protecção Turística;

Espanha – **CIT** – Centros de Interesse Turístico Nacional; **ZIT** – Zonas de Interesse Turístico Nacional; **CT** – Comunas Turísticas; **COT** – Consórcios Turísticos; **CIT's**-Centros de Iniciativas Turísticas; **MT** – Municípios Turísticos;

França- **SC**- Stations Classés; **CTOU**-Comunas Turísticas; **OT-SI**- Offices du Tourisme - Syndicats d' Initiative ; **AIP**- Agrupamentos de Interesse Publico;

Itália - **EPT** – Ente Provinciali per il Turismo; **APT** – Aziende di Promozione Turística; **AACST** – Aziende Autonome di Cura, Soggiorno e Turismo; **APL** – Associazioni Pro-Loce; **UIAT** – Uffici di Informazioni e Accoglienza Turística;

Reino Unido- **VB-** VisitBritain; **VS-** Visit Scotland; **NITB-** Northern Ireland Tourist Board; **WTB-** Wales Tourist Board; **NT-** National Trust; **NTS-** National Trust for Scotland; **RTB-** Regional Tourist Boards; **ATB -** Area Tourist Boards; **LATI-** Local Area Tourism Initiatives.

O quadro necessita de algumas explicações complementares relacionados com a escolha dos elementos que, para mim, são estruturais na organização geo-turística de qualquer Estado.

Em primeiro lugar, a qualificação territorial turística, seja determinada por via legislativa, como no caso francês, seja determinada por via administrativa, como no caso italiano, é considerada como uma fase propedêutica e preliminar de qualquer esforço de organização geo-turística do território. As organizações geo-turísticas que prescindem ou não necessitam deste esforço regulador, necessitam de recorrer mais à dinâmica associativa do sector privado que se constitua para a gestão de interesses territoriais. É claro a este nível o exemplo do caso britânico, que apresenta mais organizações associativas do sector privado que qualquer dos outros estudos de caso.

Em segundo lugar, é importante considerar quais as organizações públicas ou privadas que se constituem, dentro do Estado, para a gestão de interesses territoriais turísticos específicos.

Por ultimo, considera-se que a necessidade de financiamento ou regime fiscal específico para determinadas áreas territoriais turísticas é um claro indicador da organização geo-turística do território.

Passemos então a elucidar as conclusões deste quadro comparativo.

Em primeiro lugar, o quadro permite duas leituras, a saber, uma leitura vertical, ou seja, uma leitura para dentro de cada Estado e uma leitura horizontal, ou seja, uma leitura comparativa entre os Estados.

Numa leitura vertical, parecem-nos evidentes as debilidades estruturais do sistema português: quanto a este, uma residual qualificação valorativa (apenas prevista para as Zonas de Turismo, que, para além da sua anunciada extinção, ocupam uma franja pouco significativa a nível nacional) dos territórios turísticos.

A anunciada extinção das actuais Regiões de Turismo com a nova Lei dos Órgãos Regionais e Locais de Turismo e, a concretizar-se a sua coincidência com as actuais regiões de planeamento, enquanto organismos regionais de turismo destas regiões, se desacompanhada de mecanismos na qualificação territorial autónoma (APT's, por exemplo), pode introduzir desvalor na organização estratégica territorial do sector publico na área do turismo, exactamente pela inexistência a montante de qualificação territorial operada por via legislativa ou administrativa.

A anunciada dinâmica do sector associativo privado através das associações regionais de promoção turística não parece consistente. De facto, o seu reconhecimento é feito por um acto de certificação passado por um organismo privado (a Confederação do Turismo Português) não existindo acto legislativo ou administrativo nesse reconhecimento, pelo que se pode concluir com algum rigor que o Estado Português é o único Estado no quadro comparativo que não reconhece ou legitima associações privadas para a promoção de interesses turísticos territoriais específicos.

A dinâmica associativa do sector público português, pode ficar prejudicada por esta “certificação” operada pela Confederação do Turismo Português, pois fica refém de uma organização administrativa assente em organizações pré-estabelecidas (v.g. os municípios, regiões de turismo ou futuras regiões de planeamento) sem gestão e organização de áreas territoriais turísticas autónomas (pelo contrário, o sistema italiano tem associações publicas regionais (EPT e APT) constituídas para a gestão de interesses territoriais turísticos específicos, geograficamente delimitados por via administrativa na sua constituição.

Alguma esperança no sistema português reside na anunciada criação das Áreas de Protecção Turística, que poderão introduzir por via legislativa ou administrativa a qualificação territorial turística autónoma que a nossa organização geo-turística tanto carece, com consequentes mecanismos de fiscalidade ou financiamento autónomo para essas áreas. Estaremos atentos ao desenvolvimento desta situação.

Os sistemas espanhol e francês, parecem-nos, dentro desta leitura, os mais completos em termos de organização geo-turística, pois desde uma qualificação valorativa

territorial turística legislativa ou administrativa, encontramos dinâmicas associativas territoriais públicas (Consórcios turísticos e Comarcas turísticas, em Espanha; Agrupamentos de Interesse Público, em França) e privadas (Centros de Iniciativas Turísticas, em Espanha e Estabelecimentos de Turismo- Sindicatos de Iniciativa, em França) apresentando os mesmos, sistemas de fiscalidade ou financiamento específico para áreas territoriais específicas assentes em organizações instituídas por via legal (Municípios Turísticos e Estâncias Classificadas, para Espanha e França, respectivamente). Neste aspecto, e já numa leitura horizontal, estes países ganham vantagem sobre o sistema italiano, que não prevê tais sistemas, ou mesmo o sistema britânico, que gere tal elemento através de programas operacionais (as já referidas LATI- Local Area Tourism Initiatives).

A Itália e o Reino Unido têm uma estrutura associativa pública e privada bastante forte (com predomínio para a pública, em Itália e privada, no Reino Unido) interventiva em diversos níveis territoriais de actuação, regionais, sub-regionais ou locais (o nível nacional, no Reino Unido, resulta da divisão do Estado em diversas identidades nacionais, como vimos, pelo que existe um National Trust para a generalidade do território britânico, mas um National Trust também para a Escócia específico, ou seja o NTS).

Algumas notas finais para a comparação (leitura horizontal) entre Estados.

A primeira, quanto à fiscalidade ou financiamento para áreas territoriais turísticas específicas. Todos os Estados (excepto o Italiano que não prevê tal sistema) apostam num nível local de intervenção e actuação. É um bom ensinamento para o Estado Português, em sede das Áreas de Protecção Turística em preparação pelo legislador.

Em segundo lugar, a necessidade de reforço e dinâmica do sector associativo privado para a promoção e gestão de áreas territoriais específicas em Portugal constata-se como prioritária; mas não exclusiva, aprendendo-se pelos exemplos de outros países, que existe sempre uma componente pública de acompanhamento dessa gestão, quer por via do financiamento (Reino Unido, por exemplo) quer por via de associações públicas também constituídas para a gestão de interesses territoriais específicos (caso dos

Consórcios Turísticos, em Espanha ou dos Ente Provinciali per il Turismo ou Aziende Promozione Turística, em Itália). Pelo que se conclui que as Regiões de Turismo portuguesas, enquanto associações públicas, se acompanhadas de mecanismos de qualificação valorativa territorial autónoma, podem continuar a desempenhar um papel importante na gestão estratégica das áreas destino turísticas.

Finalmente, numa leitura horizontal, aqueles países que criam critérios de qualificação turística dos territórios com maior uniformidade para todo o território nacional, têm como consequência a apresentação pelas suas organizações, a nível da estruturação geo-turística, de uma maior consistência e rigor em termos de imagem comunicacional (vantagem, neste caso da Espanha e França, sobre Itália e Portugal) relevando-se o exemplo do Reino Unido, pela polarização de diversas entidades nacionais, que permitem estruturas próprias de organizações geo-turísticas para cada identidade nacional.

E assim concluímos sobre a leitura comparativa da organização geo-turística entre Estados abordados no nosso estudo.

3.4. CONTRIBUTOS RECOLHIDOS.

Podemos assinalar três grandes contributos com o estudo de experiências de casos internacionais:

- a) Em primeiro lugar, todos os ordenamentos jurídicos próximos do nosso (Espanha, França, Itália) sempre apostaram desde os seus primórdios na qualificação turística territorial prévia dos seus territórios antes da instituição em concreto dos organismos a criar para sua promoção e desenvolvimento. Tal fenómeno tanto pode ser entendido como uma perspectiva reactiva dos Estados ao aparecimento de zonas territoriais impulsionadas pelo desenvolvimento do fenómeno turístico (como o caso da Itália, com a taxa de estadia) ou numa perspectiva planificadora e racionalista impulsionada do Estado para as periferias turísticas (como o caso da Espanha, com a criação dos Centros e Zonas de Interesse Turístico Nacional, ou a França com estâncias classificadas); as razões desta qualificação são diversas: desde a

necessidade de se contemplarem instrumentos de intervenção do Estado (financeiros e fiscais, maxime) para essas áreas, passando pela necessidade de instituição de organismos promocionais para as mesmas, até à qualificação da imagem promocional dos destinos, orientada por produtos turísticos e sinais territoriais;

- b) Em segundo lugar, a promoção dos territórios turísticos está ligada indissolivelmente a princípios de associação de interesses públicos e privados que tenham expressão nesses territórios. As fórmulas jurídicas utilizadas são as mais diversificadas (entes de direito publico com participação de interesses privados, sociedades de direito privado com participação pública, patrimónios autónomos, associações de fim ideal de base pessoal ou patrimonial, consórcios, etc.) verificando-se em todos eles a preocupação de, por um lado, complementar a intervenção pública e privada numa série de investimentos que tenham expressão territorial (redes de itinerários, infra-estruturas de transporte, saneamento e serviços públicos de saúde e salubridade publicas, com gestão de equipamentos próprios a esses fins), por outro, ampliar a base de fontes de financiamento a esses fins; é de salientar a opção cada vez mais seguida por modelos flexíveis e de adequação funcional, com gestores de produto qualificados;
- c) Em terceiro lugar, verifica-se do estudo de casos internacionais que a utilização de símbolos promocionais com expressão territorial (os “sinais geo-turísticos”) é feita com bastante preocupação e rigor, dado o carácter público e colectivo que lhes está subjacente. Assim, a utilização de símbolos promocionais dos destinos turísticos nacionais (Espanha, França e Itália) é feita por organismos públicos qualificados para tal fim; as redes de alojamento ou outras que utilizem símbolos promocionais ligados ao país (Gîtes de France, por exemplo) supõem uma actividade de inspecção e certificação da qualidade dos serviços turísticos respectivos e ainda quando as cidades, uniões de cidades ou áreas sub-regionais apostam em organizações e instrumentos promocionais simbólicos dos respectivos territórios, existe toda uma preocupação selectiva das associações ou entidades que podem neles participar, com programas de acompanhamento e gestão que vão se repercutir na qualidade da oferta dos serviços produzidos nesses territórios (desde a Unione di Prodotto delle Città d’Arte, Cultura e Affari dell’ Emilia Romanha até ao National Trust for

Scotland) com a preocupação de garantir a satisfação das expectativas dos turistas em relação ao produto.

Estes são os contributos recolhidos considerados como comuns aos estudos de caso internacionais abordados nesta investigação. Na experiência espanhola, retivemo-nos mais um pouco, devido à grande experiência legislativa, regulamentar e institucional dos sinais geo-turísticas e consequente doutrina sobre essa experiência produzida. Essa experiência poderá ser importante para a análise das perspectivas futuras de evolução da nossa legislação em termos de sinais geo – turísticos. A ela nos referiremos nos Capítulos 5 e 6 deste trabalho.

3.5. CONCLUSÃO.

Em certo sentido, algumas conclusões já foram produzidas em sede de quadro comparativo e contributos recolhidos do estudo de casos internacionais. Todavia, a necessidade de uma recapitulação final de síntese, obriga-nos a tecer algumas conclusões que servem como aperitivo à evolução prospectiva do nosso ordenamento jurídico em termos de “sinais geo-turísticos”.

Das conclusões assinaladas nas alíneas a); b) e c) nos contributos recolhidos, onde Portugal apresenta mais notório défice em relação aos estudos de caso internacionais e, em especial, perante os ordenamentos jurídicos espanhol, francês e italiano é nas alíneas a) e c).

De facto, e em relação à alínea a) o nosso país deixou de apostar na qualificação dos territórios turísticos, ao contrário dos nossos congéneres europeus. Estes apostam nessa qualificação como actividade a montante, propedêutica e preliminar com delimitação territorial prévia em relação à intervenção (diga-se espacial) dos organismos (maxime de promoção turística) que neles vão actuar. Seja por preocupações de homogeneidade territorial, promoção uniforme de produtos turísticos ou classificação das zonas como valor comunicacional acrescentado aos turistas, o certo é que essa actividade de delimitação surge como “sinal geo-turístico” muito forte na organização dos espaços turísticos que o nosso legislador não acompanhou, remetendo a legislação sobre as

zonas de turismo para uma perspectiva secundária de organização do nosso território turístico que a futura Lei das Regiões de Turismo não parece colmatar, dada a perspectiva de interligação que lhe está associada ao planeamento regional. Resta saber qual vai ser a regulação jurídica das Áreas de Protecção Turísticas já referidas e se com ela a qualificação territorial turística vai ser retomada, seja a nível local ou sub-regional. Esta perspectiva surge como importantíssima para o futuro do nosso turismo, já que como se viu com o estudo de casos internacionais, são as dinâmicas locais e sub-regionais que estão a impulsionar o desenvolvimento do turismo.

Em relação à alínea b), dir-se-à que este estudo demonstra que devem ser enriquecidos os mecanismos legislativos, regulamentares e institucionais associativos entre entidades publicas e privadas. O nosso país acompanha essa tendência associativa (veja-se os casos do PITER e dos PPC's no Algarve já referidos (Cap.2.7. e 2. 8.)), embora ela deva ser enriquecida (consórcios turísticos, fundações publicas ou privadas, patrimónios autónomos, agências etc.). Este não é, todavia, objecto central deste trabalho. Dir-se-à que um possível enriquecimento, nessa experiência associativa, é a valorização dos sistemas jurídicos da propriedade industrial e do direito da qualidade (Cap. 5 e 6). Fica aqui, todavia, o mote possível para uma futura investigação.

Em relação à alínea c), dir-se-à que é tempo de acabar o silêncio sobre a regulação jurídica e institucional sobre os “sinais geo-turísticos”; vistos apenas como marcas comerciais de produtos ou serviços ou meros logótipos, eles encerram um conjunto de potencialidades qualificadoras, não só da actividade de promoção turística, como também da qualificação da oferta e da organização de serviços e destinos turísticos. De facto, uma das perspectivas recolhidas da experiência internacional é que o território turístico não é visto somente como um suporte das actividades turísticas, mas sim como um recurso, sendo necessário criar modelos organizativos que dêem coerência espacial a essa dinâmica turística cada vez mais vinculada aos territórios turísticos. Esses modelos organizativos serão assinalados no Capítulo 6.

CAPÍTULO 4
ESTUDO DE CASO PORTUGUÊS
OS “SINAIS GEO-TURÍSTICOS” NUMA REGIÃO ESPECÍFICA:
O CASO ALGARVE.

4.1 INTRODUÇÃO.

Algumas notas introdutórias foram já explanadas na introdução deste trabalho, nomeadamente, em sede de considerações específicas do caso Algarve (Cap. 1.3.2.).

Cumpre, agora, assinalar quais as opções que estiveram na base da selecção da Região de Turismo do Algarve adiante designada RTA e dos materiais por ela publicados ou apoiados em termos de promoção do destino turístico Algarve, na análise do nosso estudo.

Ultrapassa-se a referência óbvia que é o facto da RTA ser o organismo responsável pela promoção do destino turístico Algarve, pois o que nos interessa é enquadrar, na perspectiva dos “sinais geo-turísticos”, o modelo deste organismo que, como vimos no sub-capítulo do actual enquadramento legal e promocional (Cap.2.7.), apoia-se numa base associativa municipal.

Tal base associativa, assentando numa vontade de transferência de competências dos municípios para a RTA, a nível, designadamente, da promoção turística, legitima a RTA como entidade promotora do destino turístico Algarve em possíveis e diferentes níveis territoriais de actuação, e é essa perspectiva que se defende nesta investigação, permitindo comparar se existem diferenças de simbologias e significados territoriais, consoante a RTA promove uma área territorial local, sub – regional ou regional.

Estando as áreas locais (coincidentes com a área dos municípios) e a área regional (coincidente com toda a região do Algarve) perfeitamente identificadas, as áreas sub-regionais (que cobrem mais de um município, mas não toda a região) merecerão atenção redobrada nesta investigação.

As expressões, os sinais, os símbolos, as associações de palavras, as imagens utilizadas em brochuras, folhetos promocionais e material institucional da RTA são considerados como veículos de comunicação privilegiados da promoção turística e consequentemente serão enquadrados como códigos de conduta valorativos e qualificativos dos espaços que estão a ser promovidos.

Assim, verificando-se diferentes níveis de utilização desses códigos de conduta, será possível concluir em que escalas territoriais de promoção turística estão a ser mais ou menos utilizados tais símbolos ou sinais, com manifesto interesse para o estudo dos “sinais geo-turísticos”, enquanto códigos valorativos e qualificativos ligados a determinadas escalas territoriais.

Tais comparações são fundamentais para se atingir massa crítica de investigação e fundamentar um estudo suficiente sobre a utilização de “sinais geo-turísticos” num determinado destino turístico, pretendendo-se que o estudo do Algarve, como destino turístico mais conhecido no nosso país, possa modelizar estudos sobre a utilização, significado e importância dos “sinais geo-turísticos” noutros destinos turísticos, sejam eles locais, sub-regionais ou regionais em Portugal.

4.2. OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO.

Enunciamos essencialmente quatro objectivos de investigação no estudo de caso Algarve.

Tais objectivos são os seguintes:

- a) Validar o conceito de “sinais geo-turísticos” na região turística mais importante de Portugal, detectando primeiro, a consistência do conceito e depois, os seus diferentes níveis de utilização em diversas escalas territoriais de promoção turística;
- b) Concluir pela associação ou não dos “sinais geo-turísticos” a mecanismos institucionais, não só de promoção turística, mas também de organização e qualificação da oferta e dos serviços turísticos;

- c) Associar os “sinais geo-turísticos” a significados valorativos e qualificantes dos territórios promovidos, fornecendo indicadores de gestão para a criação de valor nos territórios turísticos;
- d) Enquadrar uma bateria de indicadores para os “sinais geo-turísticos”, que sirvam de modelo orientador para qualquer investigador detectar níveis de utilização e seus significados na aplicação a qualquer território turístico.

Estes os objectivos da investigação. Vamos ver em que grau os mesmos serão atingidos, o que se fará referência nas conclusões deste capítulo.

4.3. METODOLOGIA UTILIZADA.

Como se referiu na introdução deste trabalho, concretamente no sub-capítulo metodologia da investigação (Cap. 1.3.), as fontes de investigação são essencialmente brochuras, folhetos promocionais e material de promoção institucional que a RTA publica para promoção de destinos turísticos no Algarve, por si ou em colaboração com outros organismos institucionais.

Como assinalei na altura, os materiais escolhidos foram seleccionados numa perspectiva actual, identificando-se material promocional e institucional actualizado de campanhas de promoção em curso e publicado até à data escolhida em termos de âmbito da investigação (30.09.03).

As fontes de investigação também foram seleccionadas, tendo em atenção uma perspectiva pública e de fácil e livre acesso conhecido aos turistas, excluindo-se material confidencial ou privado ou de difícil acesso, como o baseado em sistemas de informação geográfica.

Estas opções foram tomadas tendo em atenção a validação de um “sinal geo-turístico” como símbolo de comunicação. A sua utilização e avaliação do seu valor estratégico só poderão ser obtidos se, na prática institucional e pública de promoção turística corrente

os mesmos forem efectivamente utilizados, podendo ser avaliados, seja numa perspectiva quantificadora (níveis de utilização) ou qualificadora (associação de códigos, leituras, expressões ou imagens àqueles sinais). Assim, para se enquadrar a análise e interpretação dos dados, propõem-se quatro grelhas ou modelos que constituem o caminho crítico da investigação prosseguida.

A grelha um com o título Identidade pretende validar o conceito de sinal geo-turístico no Algarve, ou seja se ele existe enquanto prática de comunicação do organismo responsável pela promoção de vários destinos turísticos no Algarve. Tal validação é proposta segundo um conjunto de indicadores que identificam o conceito de sinal geo-turístico e que medirão o “peso” da sua utilização a nível das diferentes escalas territoriais.

A grelha dois com o título Valor pretende validar a associação de áreas territoriais, nas suas diferentes escalas, a mecanismos de qualificação e valorização do território, propondo-se um conjunto de códigos de referência espacial como indicadores dessa validação. Esta grelha será complementar da grelha um, na perspectiva de associação dos “sinais geo-turísticos” a mecanismos de qualificação e valorização territorial.

A grelha três com o título Gestão/ Organização pretende demonstrar a que escalas territoriais estão ligados indicadores de gestão e organização territorial turística com maior intensidade. Desta forma, completam-se as indicações da grelha dois, mas agora referenciadas a acções e serviços concretos de gestão e organização turísticos que completam a valorização ou qualificação abstractas do território.

A grelha quatro, por sua vez, com o título Dinâmica/ Envolvência pretende também demonstrar a que escalas territoriais estão associados mecanismos de envolvimento e participação institucional autónomos com relevante expressão territorial. Esta grelha perspectiva a conclusão do acompanhamento institucional das dinâmicas de gestão e organização de acções e serviços turísticos concretos em determinadas áreas territoriais.

Desta forma, penso, estar em condições de analisar e interpretar os dados recolhidos. Os mesmos processaram-se essencialmente por contacto com a RTA, algumas das suas

delegações locais, tendo também sido recolhido material num evento que constitui a maior manifestação comercial e institucional do Algarve no Verão, a saber, a Fatacil - Feira de Artesanato, Turismo, Comércio e Indústria de Lagoa que decorreu nesta localidade de 22 a 31 de Agosto de 2003.

No total, recolheram-se 32 brochuras e folhetos sobre destinos turísticos locais (dois por cada município) e 20 publicações de material institucional e promocional publicado ou apoiado pela RTA sobre destinos turísticos regionais ou sub-regionais.

4.4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.

De seguida, apresentam-se os dados recolhidos e enquadrados nas grelhas de investigação propostas, por referência aos indicadores propostos para o estudo dos “sinais geo-turísticos”, com explicação dos seus significados.

1.IDENTIDADE

Áreas territoriais Locais	1	2	3	4	5	6
Albufeira	X	X	X	X	X	
Alcoutim	X	X	X	X	X	
Aljezur	X	X	X	X	X	
Castro Marim	X	X	X	X	X	
Faro	X		X		X	
Lagoa	X	X	X		X	
Lagos	X		X		X	
Loulé	X	X	X	X	X	
Monchique	X	X	X		X	
Olhão	X	X	X	X	X	
Portimão	X		X		X	
São Brás de Alportel	X	X	X	X	X	
Silves	X	X	X		X	
Tavira	X	X	X		X	
Vila do Bispo	X	X	X		X	
Vila Real de Stº António	X		X		X	
Áreas territoriais Sub-regionais						
Costa Vicentina/ Monchique	X	X	X	X		X
Barrocal/ Serra do Caldeirão	X	X	X	X		X
Guadiana/ Nordeste	X	X	X	X		X
Algarve Rural	X	X	X	X		X
Área territorial Regional						
Algarve	X	X	X	X	X	

(Grelha 1- Continuação)
Explicação dos números

1. Utilização de designação geográfica (ex: cidade, vila, aldeia, província, região, país).
2. Utilização promocional de expressões territoriais (ex: terra, espaço, litoral, serra).
3. Indicação geográfica da localização em mapa ou equivalente.
4. Expressão promocional principal envolvendo elementos territoriais.
5. Utilização sinal de organismo publico ou privado de promoção turística ligado a designação geográfica ou tradicional.
6. Utilização símbolo autónomo (não associado a organismo publico ou privado de promoção turística) com designação geográfica ou territorial.

Analisando os dados recolhidos, cumpre assinalar que os destinos turísticos no Algarve utilizam os elementos simbólicos ligados a uma componente territorial. Seja por impulso da utilização dos “sinais geo-turísticos” “Portugal e Turismo do Algarve”, seja pela indicação geográfica da localização do destino.

A utilização promocional de expressões contendo elementos territoriais é mais forte no interior do Algarve (destinos como Portimão, Faro ou Vila Real de Santo António, ficam de fora deste indicador). Só alguns destinos locais (ex: Aljezur, com “Os Encantos da Costa Vicentina”) utilizam uma expressão promocional principal contendo elementos territoriais; pelo contrário todos os destinos turísticos sub-regionais utilizam essa expressão promocional principal com “ À descoberta do Algarve Rural”. Também a RTA, na promoção do destino turístico regional, utiliza a expressão principal “siga o Azul - a costa Algarvia”. Todos estes indicadores alertam para uma forte valorização da componente territorial da promoção dos destinos turísticos no Algarve.

Há a reter também, na análise semiológica, a contraposição entre a utilização de símbolos promocionais associados a organismos públicos e a utilização de símbolos promocionais autónomos. A este nível, é manifesta a contraposição entre o destino turístico regional associado ao símbolo da RTA e os destinos turísticos sub-regionais que utilizam símbolos promocionais autónomos “Algarve Rural”, o que pode constituir um forte indicador de valorização autónoma territorial destes destinos turísticos. Adiante verificaremos o nível de valorização organizacional e de gestão associado a este símbolo na análise e interpretação dos dados das grelhas seguintes.

Quanto aos destinos turísticos locais, todos eles utilizam, por força do material promocional uniforme da RTA, os logótipos da RTA e do ICEP, mas sabe-se que alguns municípios utilizam símbolos promocionais autónomos de promoção turística (ex: Loulé com “Terras de Loulé” ou Alcoutim com “O Algarve Natural”). Fica aqui o mote para uma possível e futura investigação de utilização de “sinais geo-turísticos”, por relação com mecanismos de gestão territorial autónoma impulsionados pelos municípios nos destinos turísticos locais do Algarve.

Verifica-se, pela interpretação dos dados da Grelha 1, que a utilização dos “sinais geo-turísticos” nos destinos turísticos no Algarve tem forte identidade e consistência e está associada a símbolos autónomos de promoção territorial com maior incidência no interior do Algarve, especialmente, ao nível espacial sub-regional (Algarve Rural).

Passemos, então, à análise dos dados da grelha dois.

2.VALOR

Áreas territoriais Locais	1	2	3	4	5	6
Albufeira	X	X	X			
Alcoutim	X	X	X		X	
Aljezur	X	X	X		X	
Castro Marim	X	X	X	X	X	
Faro	X	X	X			
Lagoa		X	X			
Lagos		X	X			
Loulé	X	X	X			
Monchique	X	X	X			
Olhão	X	X	X	X	X	
Portimão	X	X	X			
São Brás de Alportel	X	X	X			
Silves	X	X	X			
Tavira	X	X	X			
Vila do Bispo	X	X	X	X	X	
Vila Real de Stº António	X	X	X	X	X	
Áreas territoriais Sub-regionais						
Costa Vicentina/ Monchique	X	X	X			
Barrocal/Serra do Caldeirão	X	X	X			
Guadiana/ Nordeste	X	X	X			
Algarve Rural	X	X	X	X	X	X
Área territorial Regional						
Algarve	X	X	X			X

(Grelha 2- Continuação)
Explicação dos números

- 1.Utilização da expressão qualidade, único, excelente, exclusivo, bom, melhor, esplêndido ou equivalente envolvendo elementos territoriais.
- 2.Indicação de factores naturais e humanos de localização turística na área promovida.
- 3.Indicação de rotas, itinerários turísticos na área promovida.
- 4.Indicação de actividades e serviços turísticos prestados em zonas qualificadas.
- 5.Indicação de território qualificado contendo património natural ou humano.
- 6.Indicação de sinais distintivos de garantia de qualidade de produtos/serviços turísticos com associação ao território.

Da análise dos dados recolhidos, verifica-se que os destinos turísticos no Algarve utilizam expressões promocionais qualitativas com elementos territoriais e estão atentos à localização geográfica dos seus recursos naturais e humanos, com indicação precisa de itinerários turísticos. Em todos os destinos turísticos locais, existe sempre uma rota turística proposta para guia do turista dentro da cidade ou vila. Os destinos turísticos sub-regionais baseiam-se essencialmente em roteiros, com percursos propostos e até mesmo existem roteiros no destino turístico regional Algarve (brochuras publicadas pela CEAL (Confederação dos Empresários do Algarve com o apoio da RTA) que, não obstante se denominarem “Algarve- Roteiro Interior e Serra”, afinal, acabam por referenciar a localização de recursos e serviços turísticos em todo o Algarve.

Todavia, algumas diferenças surgem quanto à qualificação dos territórios turísticos e dos serviços e recursos nele prestados. Alguns destinos turísticos locais (ex: Vila Real de Santo António, Olhão ou Castro Marim) acusam actividades e serviços prestados em zonas qualificadas (Parque Natural da Ria Formosa e Reserva Natural do Sapal de Castro Marim). A indicação de território qualificado surge, ora em destinos associados a Parques ou Reservas Naturais (ex: Olhão, Castro Marim, Faro, Aljezur), ora no destino turístico sub-regional com o programa Algarve Rural que qualifica 25 vilas e aldeias inseridas no programa, segundo conceitos de Tradição, Património, Genuinidade e Qualidade, contendo guia de indicação de actividades e serviços turísticos, património natural e humano. Este programa vai mais longe na utilização dos “sinais geo-turísticos” agregados a sinais distintivos de garantia de qualidade de serviços turísticos, através da permissão da aposição do logótipo “Algarve Rural” a restaurantes e casas de pasto que,

nos anos de 2001 e 2002, cumpriram determinados requisitos de gastronomia de cariz rural e esforço de qualidade do serviço prestado, avaliados por uma comissão designada pela entidade gestora do programa, a saber, a Globalgarve, S.A.

Por sua vez, a RTA na promoção do destino turístico Algarve, acusa a existência de sinais distintivos territoriais de qualidade, através do sinal Bandeira Azul em praias que respeitam níveis elevados de cumprimento de regras ambientais, segurança e informação.

Os destinos turísticos sub-regionais analisados baseiam-se essencialmente em roteiros turísticos, revelando pobreza de conteúdos quanto a territórios qualificados, actividades e serviços turísticos prestados em zonas qualificadas com interesse turístico, verificando-se aqui alguma descoordenação com a promoção dos destinos turísticos locais efectuada pela RTA. Passemos à análise e interpretação de dados da grelha três.

3.GESTÃO/ORGANIZAÇÃO

Áreas territoriais Locais	1	2	3	4	5	6
Albufeira	X	X	X			
Alcoutim	X	X	X			
Aljezur	X	X	X			
Castro Marim	X	X	X			
Faro	X	X	X			
Lagoa	X	X	X			
Lagos	X	X	X			
Loulé	X	X	X			
Monchique	X	X	X			
Olhão	X	X	X			
Portimão	X	X	X			
São Brás de Alportel	X	X	X			
Silves	X	X	X			
Tavira	X	X	X			
Vila do Bispo	X	X	X			
Vila Real de Stº António	X	X	X			
Áreas territoriais Sub-regionais						
Costa Vicentina/ Monchique	X	X	X			
Barrocal/ Serra do Caldeirão	X	X	X			
Guadiana / Nordeste	X	X	X			
Algarve Rural	X	X	X		X	X
Área territorial Regional						
Algarve		X	X			

(Grelha 3- Continuação)
Explicação dos números

- 1.Indicação de serviços (ex: apoio a automobilistas) com localização geográfica.
- 2.Indicação de serviços turísticos (ex: informação turística, alojamento) com localização geográfica.
- 3.Indicação de acessibilidades e mobilidades.
- 4.Indicação de acções específicas conservação/protecção património.
- 5.Indicação de acções certificação, qualificação de actividades e serviços turísticos.
- 6.Indicação de entidades responsáveis por programa de classificação, auditorias, monitorização ou satisfação de reclamações.

Em relação a esta grelha, constata-se nos destinos turísticos locais uma equivalência (fruto da uniformidade promocional da RTA) no tratamento dos aspectos promocionais da localização geográfica de serviços e actividades com interesse para os turistas.

Assim, em todos os materiais promocionais locais, constatamos a preocupação com a existência de mapas, contendo estradas principais e secundárias, localização de pontos de interesse patrimonial ou indicação da localização nas cidades ou vilas, do posto de informação turística, do parque de estacionamento, do mercado municipal ou dos correios, para citar alguns exemplos.

A nível dos destinos turísticos sub-regionais, a mesma preocupação é referenciada nos roteiros promocionais com a localização de serviços de alojamento turístico ou dos postos de gasolina, não sendo coberto este último aspecto, nos mapas promocionais da RTA em relação a todo o destino Algarve, o que é compreensível, dada a maior escala de cobertura espacial que é exigida.

Um aspecto a reter é a ausência, em todos os materiais promocionais consultados, da indicação de acções específicas, realizadas ou programadas, de conservação e protecção do património, que funcionam como fortes elementos dinâmicos de ligação da promoção turística com elementos territoriais de planeamento e ordenamento turístico.

Finalmente, a indicação de acções de certificação, qualificação de serviços ou actividades turísticas e de entidades responsáveis por essa qualificação, surge apenas a

nível sub-regional com o programa Algarve Rural, sendo a entidade responsável a Globalgarve- Cooperação e Desenvolvimento, S.A., em relação a unidades de restauração distinguidas com o logótipo do programa nos anos de 2001 e 2002. Todavia, não está prevista qualquer acção de monitorização ou acompanhamento do nível de qualidade dos serviços, o que diminui o valor estratégico da gestão e organização do programa.

A nível do destino turístico regional, a certificação pela RTA da qualidade de actividades e serviços turísticos ou de entidades responsáveis por programas de acompanhamento e monitorização da produção turística é inexistente. A este propósito diz o Guia Gastronómico Algarve 2002/2003 publicado pela RTA na sua ficha técnica “toda a informação contida nos espaços destinados aos anunciantes é da sua inteira responsabilidade, sendo Algarve Gastronomia Típica-sugestões para 2002/2003, alheia a erros ortográficos, informação incorrecta ou omissa e a quaisquer alterações que venham a ocorrer após publicação”.

Tal publicação configura-se como um mero espaço de depósito de anúncios organizado pela RTA, sem qualquer valor qualificativo ou certificador dos serviços turísticos que funcione como guia orientador para um turista de um recurso turístico tão importante como é a gastronomia no Algarve. Sintomático.

Tal constatação retira “valor acrescentado” às organizações turísticas, não aproveitando estas o valor geo-turístico dos seus territórios, com menos-valias evidentes para a organização e promoção dos serviços turísticos nas áreas-destino turísticas.

Passemos então à análise e interpretação dos dados da grelha quatro.

4. DINÂMICA /ENVOLVÊNCIA

Áreas Territoriais Locais	1	2	3	4	5	6
Albufeira						
Alcoutim						
Aljezur						
Castro Marim						
Faro						
Lagoa						
Lagos						
Loulé						
Monchique						
Olhão						
Portimão						
São Brás de Alportel						
Silves						
Tavira						
Vila do Bispo						
Vila Real de Stº António						
Áreas territoriais Sub-regionais						
Costa Vicentina/ Monchique		X				
Barrocal/ Serra do Caldeirão		X				
Guadiana Nordeste		X				
Algarve Rural		X				
Área territorial Regional						
Algarve			X	X		

Explicação dos números

- 1.Indicação de parcerias publicas turísticas com expressão territorial.
- 2.Indicação de parcerias publico-privadas turísticas com expressão territorial.
- 3.Existência de associações publicas turísticas com expressão territorial.
- 4.Existência de associações ou parcerias privadas turísticas com expressão territorial.
- 5.Indicação de códigos de conduta ou princípios boas práticas com expressão territorial
- 6.Indicação de uma rede de organizações em envolvimento.

Na análise e interpretação dos dados da grelha quatro, por comparação com as outras grelhas, constatamos que esta é a mais “pobre” de todas, em termos de preenchimento de conteúdos.

A esse facto, deve-se, em primeiro lugar, um dado prévio já referido aquando do estudo do actual enquadramento legal e promocional (Cap.2.7.), pois no Algarve não existem zonas de turismo com a consequente concentração na RTA das acções de planeamento, desenvolvimento e promoção turística a uma escala regional. Existem, obviamente, associações de carácter, designadamente, sub-regional como a Vicentina – Associação para o Desenvolvimento do Sudoeste, a Alcance – Associação de Desenvolvimento do Nordeste Algarvio ou ainda a Odiana, no Baixo Guadiana, mas não são associações com interesses territoriais turísticos específicos, como é o caso das comissões municipais de turismo e juntas de turismo em zonas de turismo, devendo antes serem enquadradas como associações ou agências de desenvolvimento sub-regional.

De facto, interessa na óptica da análise e interpretação desta grelha, enquadrar os “sinais geo-turísticos” como elementos portadores de valor estratégico a organizações constituídas para a promoção de interesses territoriais turísticos específicos.

Ao nível regional, para além da associação pública turística específica que é a RTA, constata-se a existência da associação privada regional de promoção turística que é a Associação Turismo do Algarve, criada também, no âmbito das futuras linhas de contratualização da promoção turística, já assinaladas (Cap.2.8.3) para contemplar e proteger a promoção da marca “Turismo do Algarve”.

A sinergia de actuações entre estes dois organismos, enquanto não for revista a Lei das Regiões de Turismo é um dos grandes desafios estratégicos que se coloca ao desenvolvimento do turismo no Algarve.

Ao nível sub-regional existe uma parceria publico-privada ao nível do programa Algarve Rural que engloba seis organismos, a saber a RTA; a CCRA - Comissão de Coordenação da Região do Algarve; a Vicentina - Associação para o Desenvolvimento do Sudeste; a Alcance- Associação de Desenvolvimento do Nordeste Algarvio; a Associação In-Loco e ainda a entidade gestora do programa, a Globalgarve-Cooperação e Desenvolvimento, S.A que é uma agência de desenvolvimento regional.

Tal parceria, como vimos na análise e interpretação dos dados de outras grelhas, deu alguns passos na qualificação de serviços de restauração associados a um logótipo autónomo territorial de 25 aldeias no interior do Algarve, bem como identificou uma entidade responsável pela qualificação de tais serviços.

Todavia, retira-se desta grelha que tais passos são modestos, atendendo às aptidões dos “sinais geo-turísticos”, enquanto instrumentos de gestão e organização estratégica dos territórios turísticos. Na verdade, não se identifica em nenhum nível territorial turístico no Algarve códigos de conduta ou princípios boas práticas com expressão territorial; não existe nenhuma organização em rede com envolvimento dos “sinais geo-turísticos”, pois as 25 aldeias ou as unidades recomendadas de restauração do programa Algarve Rural não funcionam em rede, de forma coordenada ou no âmbito de uma organização para prosseguir objectivos comuns; tratam-se apenas de sinais utilizados para reconhecimento e distinção associados a uma imagem que expressa um determinado posicionamento que se pretende ou o conteúdo e missão de uma organização.

À mesma conclusão, por ora, se retira do logótipo “Turismo do Algarve”, não existindo qualquer organização em rede de envolvimento de protecção e financiamento deste sinal, em ordem a objectivos comuns de desenvolvimento e promoção turísticas.

O logótipo “Turismo do Algarve” assim como o do “Algarve Rural” têm apenas um conjunto de normas de funcionamento e aplicação para as mais variadas utilizações e aplicações, definindo por exemplo, a RTA, instruções gráficas sobre margens de segurança, dimensões mínimas, reproduções, comportamentos sobre fundos fotográficos e de cor, etc., cuja autorização de uso por terceiros é gratuita, mas cedida segundo critérios livremente definidos pela RTA.

Não se compreende no Algarve, o valor das marcas ou logótipos, como portadores de enriquecimento estratégico da gestão e organização das áreas destino turísticas, sendo apenas encarados como elementos de distinção ou reconhecimento ligados a um produto ou serviço ou à missão de uma organização.

Vou adiante referir as conclusões do estudo de caso Algarve.

4.5. CONCLUSÃO.

Do estudo de caso Algarve poderemos retirar as seguintes conclusões:

- a) Existe uma forte intensidade de utilização de elementos simbólicos ligados a uma componente territorial com a utilização, nomeadamente, de logótipos institucionais com designações geográficas, expressões territoriais valorizadas como expressão promocional principal ou não, mapas geográficos, na promoção das áreas destino no Algarve, sendo essa identidade mais forte no interior do Algarve, quer a um nível local, quer a um nível sub-regional, destacando-se neste um programa que utiliza um símbolo promocional territorial autónomo (não ligado a nenhuma entidade) com o nome Algarve Rural;
- b) A utilização da componente simbólica territorial na promoção das áreas destino é acompanhada de uma envolvimento qualitativa nas expressões promocionais, com preocupação na localização geográfica dos factores naturais e humanos e indicação de rotas e itinerários turísticos que funcionam como guia ou roteiro territorial da experiência turística seleccionada; a existência de território qualificado para essa experiência, com indicação de actividades e serviços turísticos surge, ora em algumas áreas destino turísticas onde existam Parques ou Reservas Naturais, ora em praias com o símbolo Bandeira Azul, ora ainda em qualificações territoriais turísticas autónomas ao abrigo do programa Algarve Rural já acima mencionado que qualifica 25 vilas e aldeias no interior do Algarve como propícias a uma experiência turística de tradição, genuinidade, património e qualidade no mundo rural do Algarve, certificando, inclusive, serviços de restauração com o logótipo do programa recomendados no âmbito dessa experiência turística;
- c) A identidade e valorização que estão associados aos símbolos promocionais territoriais têm uma dinâmica de gestão e organização em regra limitada à experiência turística do roteiro ou do itinerário, com localização geográfica de serviços de interesse público ou especificamente turísticos, acessibilidades e mobilidades; a indicação de acções específicas da produção turística, seja a nível do

património, seja a nível dos serviços turísticos só surge mais uma vez ao abrigo do programa Algarve Rural e limitada aos serviços de restauração para os anos de 2001 e 2002, com identificação da entidade responsável do programa;

- d) Os mecanismos de dinâmica/envolvência ligados aos símbolos promocionais territoriais esgotam-se em modelos estáticos de organismos já criados (RTA ou Associação de Turismo do Algarve) ou em programas específicos com prazos de conclusão determinados (Algarve Rural); a envolvimento de códigos de conduta ou princípios boas práticas territoriais, assim como entidades gestoras de acompanhamento da produção turística, através de uma organização em rede criada à volta dos símbolos é inexistente na gestão das áreas destino no Algarve.

Em suma e em conclusão sobre o estudo de caso Algarve, constata-se a validação da utilização dos “sinais geo-turísticos” na promoção turística promovida ou apoiada pela RTA nas áreas destino do Algarve, com projecção do turista para uma experiência territorial significativa especialmente no interior do Algarve, através de roteiros ou itinerários turísticos com indicação geográfica de património natural e humano e serviços públicos ou de interesse turístico; a qualificação desse património e de alguns serviços surge em sinais muito ténues no programa Algarve Rural, mas não existem indicadores consistentes de associação dos “sinais geo-turísticos” a mecanismos organizacionais de organização e qualificação da oferta e dos serviços turísticos e na gestão estratégica das áreas destino turísticas.

Esta conclusão na região turística mais significativa do país confirma, de resto, as nossas preocupações já sentidas em sede do estudo de casos internacionais (Cap.3.3. a 3.5.), concluindo-se por um défice de regulação normativa em Portugal sobre qualificação territorial turística para a gestão estratégica das áreas destino turísticas, problema que tem especial acuidade em áreas turísticas no Algarve com maior visibilidade internacional (Albufeira, Vilamoura).

Tal défice pode ser ultrapassado através de parcerias públicas, privadas ou de preferência publico-privadas ao abrigo de programas, como por exemplo, o Algarve Rural que utilizou tenuemente os “sinais geo-turísticos” na qualificação de território e

de serviços turísticos, mas não lhe fez ligar mecanismos estáveis organizacionais nessa qualificação para uma melhor gestão estratégica da área destino.

Na óptica da investigação, tais mecanismos estáveis podem ser prosseguidos através do aproveitamento de técnicas jurídico – institucionais de regulação jurídica no direito da qualidade e no direito da propriedade industrial. É o que me proponho fazer no capítulo seguinte deste trabalho.

CAPÍTULO 5**A PROTECÇÃO JURÍDICA DOS “SINAIS GEO-TURÍSTICOS” NUM
MODELO DE REGULAÇÃO DA QUALIDADE.****5.1. INTRODUÇÃO.**

Foram apresentados (Cap. 1.3.1.) os conceitos operatórios de “juridificação” e “regulação”, os quais são úteis e instrumentais para os desenvolvimentos deste capítulo, concretamente no domínio da regulação da qualidade.

Recorrendo a uma definição pouco controversa (Santos, Gonçalves e Marques, 1998), o Direito da Qualidade pode ser definido como o “conjunto de regras de natureza pública, privada ou mista que definem as condições a que deve obedecer a produção de bens ou a prestação de serviços e enumeram as características de que aqueles devem ser dotados”, e dele, fazem parte, acrescentam: “regulamentações técnicas obrigatórias que visam a protecção de interesses gerais (ambiente, consumidores, utilizadores); normas técnicas (normalização) produzidas com a participação da própria indústria ou serviços que se impõem nas regulamentações técnicas, actividades económicas e mercados públicos e ainda as regras de certificação ou reconhecimento oficial de um produto, como conforme às regulamentações e normas técnicas”.

Como resulta da definição apresentada, existe um forte sentido normalizador e regulador nesta área do Direito com vista, designadamente, à protecção do consumidor. Esta protecção tem lugar, tanto numa perspectiva de prevenção dos defeitos e riscos dos bens e ou serviços, como através da reparação dos danos causados por produtos ou serviços defeituosos e perigosos, sem esquecer o papel da harmonização de procedimentos e regras técnicas, com as correspondentes economias de escala e poupança nos custos de transacção. Concretamente, esta regulação resulta numa necessária avaliação da qualidade dos bens e serviços produzidos e /ou a imposição de sistemas de garantias, voluntárias e legais que podem constituir condição de acesso ao mercado, na perspectiva de controlo da idoneidade dos produtores de bens e prestadores de serviços.

Já referi (Caps.2.4.e 2.5.) que “os sinais geo-turísticos”, enquanto sinais distintivos funcionais à promoção de destinos turísticos e da organização dos territórios turísticos, constituem um instrumento estratégico fundamental da promoção do produto turístico compósito identificado com o destino turístico e dos serviços turísticos que a ele estão agregados.

A sequência deste trabalho leva-me agora a questionar se a regulação jurídico-institucional da qualidade, designadamente a constante do SPQ (Sistema Português da Qualidade), pode ser aproveitada com interesse para a gestão estratégica das áreas-destino turísticas.

Como veremos, os produtos turísticos específicos (serviços turísticos) que compõem a área destino turística podem aproveitar com interesse as possibilidades e aproveitamentos da regulação jurídica do sistema da qualidade para os “sinais geo-turísticos”.

Na verdade, funcionando os “sinais geo-turísticos” como canais de comunicação privilegiados entre as áreas destino turísticas e os turistas, (Caps.2.4 e 2.5.) com poupança de custos de obtenção de informação/transacção por parte dos turistas /consumidores e, consequentemente, de diminuição do grau de incerteza sobre atributos dos destinos e dos serviços, está-lhes subjacente uma estratégia de qualificação destes serviços. Com efeito, é esta função de canal de comunicação, privilegiada, do “sinal geo-turístico” que, deve ser enquadrada e regulada juridicamente sempre numa óptica de qualificação dos destinos turísticos.

Nesse sentido, o objectivo principal deste capítulo consiste em demonstrar de que forma a regulação jurídica e institucional do Direito da Qualidade, aplicada aos “sinais geo-turísticos”, pode constituir um factor de qualificação dos serviços e das organizações que operam nesses destinos.

Entre essa regulação, destacaremos as técnicas jurídicas e institucionais disponíveis no sistema jurídico dos direitos de propriedade industrial que são oferecidas como

susceptíveis para a valorização dos “sinais geo-turísticos”, na perspectiva estratégica atrás assinalada.

5.2. A REGULAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA QUALIDADE E SEUS DESENVOLVIMENTOS RELATIVAMENTE AO TURISMO.

O actual Sistema Português da Qualidade, adiante designado por SPQ, está regulado pelo D.L. n.º 4/2002, de 04.01.02. Com interesse para o nosso estudo, é também de referir a Lei Orgânica do Instituto Português da Qualidade, entidade coordenadora do SPQ, cujo regime consta do D.L. n.º 113/2001, de 07.04.01.

No primeiro dos diplomas legais antes referidos, o SPQ é definido (art.º 1º) como a estrutura organizacional que engloba, de forma integrada, as entidades envolvidas na qualidade e que assegura a coordenação dos três Subsistemas - da Normalização, da Qualificação e da Metrologia. Destes três subsistemas, vamos destacar, no que diz respeito à regulação jurídica da qualidade, o subsistema da Qualificação.

Na verdade, o subsistema da Normalização visa apoiar a elaboração de normas e outros documentos de carácter normativo de âmbito nacional, europeu e internacional (art. 23º). Neste sentido, foram criadas as normas ISO (*International Organization for Standardization*), organização voluntária de carácter público, em que os seus membros são designados pelas instituições de normalização de cada uma das nações participantes, acrescidas de um conjunto de organizações observadoras não votantes.

As recentes normas ISO, que entraram em vigor a 15 de Dezembro de 2000 (ISO 9000, ISO 9001 e ISO 9004, todas normas de gestão de sistemas de qualidade), têm em conta os requisitos dos sistemas de qualidade que podem ser utilizados para o assegurar da qualidade ao nível externo.

Normalizando processos de execução e gestão de sistemas, este subsistema teria, em tese, grande interesse para as organizações e, em especial, a organizações do sector turístico. Todavia, não existem normas ISO para a gestão da qualidade dos destinos turísticos, do turismo ou suas organizações.

Aliás, Almeida (2000) conclui que a avaliação da qualidade no sector do turismo, segundo as normas ISO tem sido pouco significativa. Por um lado, confirma o escasso número de empresas certificadas no sector do turismo ao abrigo de normas ISO, por outro, explica como factores dessa situação, a existência de poucos estudos referentes ao impacto (potencial e actual) das normas ISO no sector do turismo e o ênfase que se passou a dar à ISO 9000 associada a sectores de produção.

Nesta perspectiva, de destacar, temos, apenas, a Decisão da Comissão de 14.04.03 (publicada no JO L 102, de 24.04.03) que estabelece os critérios ecológicos para a atribuição do rótulo ecológico comunitário a serviços de alojamento turístico, isto é, na possibilidade de utilização de um sinal distintivo de qualidade (rótulo, marca) a um serviço turístico, avaliado por uma entidade certificadora.

Quanto ao subsistema da Metrologia, este visa garantir o rigor e a exactidão das medições realizadas, assegurando a sua comparabilidade e rastreabilidade, a nível nacional e internacional, e a realização, manutenção e desenvolvimento dos padrões das unidades de medida (art. 30º). Este subsistema tem sido aplicado tradicionalmente a bens susceptíveis de aplicação industrial (Almeida, 2000).

O subsistema da Qualificação, por sua vez, tem como objectivos o reconhecimento da competência técnica de entidades para actuarem no âmbito do SPQ, bem como a avaliação e demonstração da conformidade das actividades, seus agentes e resultados (produtos e serviços) com requisitos previamente fixados (art. 27º).

Este subsistema é desdobrado em algumas actividades/funções com interesse para o nosso estudo, designadamente:

- a) A função acreditação de entidades, definida como procedimento através do qual o Organismo Nacional de Acreditação, adiante designado por ONA, reconhece, formalmente, que uma entidade é competente para efectuar uma determinada função específica de acordo com normas internacionais, europeias ou nacionais, baseando-se, complementarmente, nas orientações emitidas pelos organismos internacionais de acreditação de que Portugal faça parte (art. 28º n.º 2);

- b) A função certificação, definida como o procedimento através do qual uma terceira parte acreditada dá uma garantia escrita de que um produto, processo, serviço ou sistema está em conformidade com requisitos especificados (art. 28º n.º 3);
- c) Outros tipos de qualificação estabelecidos pelo ONA que poderão englobar entidades que cumpram regras e requisitos claramente definidos, mas que não tenham atingido níveis de exigência da certificação (art. 28º n.º 4);
- d) Sistemas registados, constituídos a nível de uma entidade, exclusivamente concebidos e controlados pela mesma, a serem admitidos a registo no SPQ, de acordo com o que vier a ser definido pelo Organismo Nacional de Acreditação, sendo tais sistemas e entidades sujeitas a auditorias e acompanhamentos periódicos adequados (art. 28º n.º 5 e n.º 6).

Esta importância do subsistema Qualificação, em especial das actividades da acreditação e certificação na regulação jurídica da qualidade aplicável a serviços turísticos, está bem patente na nossa tradição normativa. Com efeito, já o Despacho Normativo n.º 14/98, de 06.03.98, ao estabelecer o regime de apoio à qualidade em empreendimentos na área do turismo, previa exclusivamente um sistema de certificação para os referidos apoios, baseado num processo de certificação dividido em várias fases (art. 1º, 2º.1 e 2º.2).

Assim, a gestão integrada de serviços turísticos, numa perspectiva de qualificação, pode ser desenvolvida por modelos de gestão, baseados em sistemas de certificação ou acreditação, isto é, com auditorias de qualidade periódicas, receptoras de inovação, flexíveis e atentas às mudanças ou com tipos de qualificação provisórios ou sistemas registados (art. 28º n.º 4 e n.º 5 do SPQ) baseados, por exemplo, em experiências - piloto ou prémios de qualidade. E tais modelos podem ser construídos ao abrigo do subsistema Qualificação, com apoio residual e pontual noutros subsistemas.

Esta linha de actuação, de enquadramento e modelo, foi a adoptada pelo legislador no Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13.05.99, diploma que institui o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, adiante designado por SQSP.

Compreendendo a dificuldade de gestão de um sistema de qualidade de serviços públicos (diríamos nós, à semelhança da gestão de qualidade de serviços turísticos) o legislador optou pela atribuição de certificados de qualidade como instrumento para demonstração da qualidade em serviços públicos (art.º 10º).

Para tanto, os critérios para certificação encontram-se definidos através de requisitos mínimos exaustivos (alínea a) a o) do art.º 11º). Os mesmos, apesar de se basearem em critérios inspirados num modelo estabelecido pela Fundação Europeia de Gestão pela Qualidade, são avaliados caso a caso pelo Conselho da Qualidade nos Serviços Públicos, órgão de consulta do membro do Governo responsável pela Administração Pública, no âmbito da promoção e desenvolvimento da qualidade em serviços públicos.

A certificação de produtos específicos, sejam eles, bens, serviços, procedimentos ou sistemas concretos de cada organização (art. 16º) e a atribuição de prémios da qualidade em serviços públicos (art. 17º) são outros instrumentos utilizados.

Neste quadro, pode suscitar-se a questão de saber em que medida estes sinais distintivos de qualidade aplicados a serviços e ou organizações turísticas podem ser aplicados com interesse ao serviço de uma estratégia de gestão de qualidade de um destino turístico, através dos “sinais geo-turísticos”.

Para tanto, analisemos, primeiro, a regulação do SPQ (Sistema Português de Qualidade) constante do D.L. n.º 4/2002, de 04.01.02. para verificarmos alguns possíveis indicadores dessa possível ou desejável estratégia de gestão de qualidade.

O SPQ define como seus objectivos a garantia e o desenvolvimento da qualidade através das entidades que, voluntariamente ou por inerência de funções, congregam esforços para estabelecer princípios e meios, bem como para desenvolver acções que permitam de forma credível o alcance de padrões da qualidade adequados e a demonstração da sua obtenção efectiva, tendo em vista o universo das actividades, seus agentes e resultados nos vários sectores da sociedade (art. 2º).

O SPQ dispõe de sinais distintivos (logótipos, marcas e outros elementos identificadores) criados pelo IPQ, que os aprova e é responsável pela sua gestão e também pela instituição dos regulamentos para a sua utilização pelas entidades que participam no SPQ nas diferentes aplicações e ainda sua publicitação (art. 36º n.ºs 1, 2 e 3).

O quadro institucional do SPQ é integrado por órgãos de informação e consulta (o Conselho Nacional da Qualidade (art. 6º-14º), Conselhos Sectoriais da Qualidade (art.ºs 18º-19º) e Conselhos Regionais da Qualidade (art.º 20º, 21º) entidades gestoras dos subsistemas Normalização, Qualificação e Metrologia e ainda entidades qualificadas no âmbito destes subsistemas, todas coordenadas por um organismo nacional coordenador (designado ONC- art.º 17º), o Instituto Português da Qualidade (IPQ).

O IPQ é o coordenador do SPQ e de outros sistemas de qualificação regulamentar que lhe forem definidos por lei, tendo entre outras atribuições, a qualificação de pessoas, produtos, serviços e sistemas para que os agentes económicos possam melhorar a sua actuação e demonstrar a sua credibilidade da sua acção no mercado (art. 4º do D.L. n.º 113/2001, de 07.04.2001, que define a Lei Orgânica do IPQ adiante designado por LOIPQ). Assim, o IPQ reconhece a qualificação ou regista as entidades públicas, mistas ou privadas para o desempenho de funções de certificação ou outras funções relacionadas com a qualidade, bem como no âmbito da qualificação, procede à acreditação daquelas entidades para desempenhar actividades de certificação de pessoas, produtos, serviços ou sistemas de qualidade, instituindo e gerindo as marcas identificadoras do SPQ, promovendo a certificação de conformidade de produtos e serviços com as normas portuguesas ou outros documentos de referência apropriados, autorizando o uso de marcas nacionais ou comuns aplicáveis (art.º 5º da LOIPQ).

Cumprе acrescentar que as competências do IPQ foram refundidas no art. 21º do D.L. n.º 186/2003, de 20.08.03, que define a Lei Orgânica do Ministério da Economia.

É ainda curioso verificar que a inserção sistemática do IPQ neste diploma está prevista justamente ao lado do art.º 20º, o qual define em geral as competências do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, adiante designado por INPI, ambos considerados

como serviços na área da investigação, inovação e qualidade do Ministério da Economia.

Por sua vez, o INPI tem por objecto a promoção da protecção da propriedade industrial, quer a nível nacional, quer internacional, de acordo com a política de modernização e fortalecimento da estrutura empresarial do país (art. 20º do D.L. n.º 186/2003).

Aliás, o enquadramento legal e sistemático do IPQ e do INPI fundamenta uma das conclusões fundamentais deste capítulo, qual seja, verificar que os mecanismos de qualificação da oferta turística e dos destinos turísticos passam pela valorização das técnicas, dos instrumentos jurídicos disponíveis dos direitos de propriedade industrial, aplicáveis a sinais distintivos de qualidade que relacionem serviços com destino turístico numa perspectiva territorial, isto é, através de “sinais geo-turísticos”.

Por outras palavras, concluo que, aproveitando os contributos da regulação jurídica do SPQ, a estratégia de valorização e qualificação de um destino turístico deve basear-se em **sinais distintivos territoriais de qualidade, geridos e coordenados por um organismo que faça a gestão da qualidade do destino turístico, qualificando actividades, pessoas, serviços e sistemas e/ou acreditando entidades publicas, privadas ou mistas para tal fim, permitindo o uso por essas pessoas, actividades, serviços e sistemas dos referidos sinais distintivos territoriais, através de regulamentos de utilização próprios.**

Tal órgão poderá, também, enquanto coordenador e gestor da qualidade dos destinos turísticos, acreditar entidades ou certificar pessoas, serviços e actividades individuais que não tenham expressão territorial, ou seja, que não constituam “sinais geo-turísticos”.

Já a sua estrutura institucional deve ser encaixada num modelo de gestão integral de protecção e valorização dos destinos turísticos através de sinais distintivos, que proporei no capítulo seguinte deste trabalho (Capítulo 6.6.).

Por enquanto, pergunto: Que marcas territoriais são essas? Que pessoas, actividades, serviços ou sistemas com expressão territorial podem ser qualificados?

A resposta não é unívoca para todos os destinos. As mesmas dependerão, naturalmente, do produto turístico compósito e dos produtos específicos que nele se baseiam, pois diferentes serão as marcas territoriais de qualidade que pretendam promover um destino turístico costeiro, por exemplo baseado em praias; num destino turístico rural, baseado em espaços agrícolas ou florestais ou um destino turístico de montanha, fundado num produto turístico neve, designadamente, dadas as características geográficas distintas desses espaços.

Alguns exemplos de marcas territoriais podem ser apresentados. Para tanto, recorramos aos contributos da União Europeia.

Em publicações da Comissão Europeia (2000), foram apresentados uns conjuntos de recomendações sobre gestão integrada da qualidade dos destinos turísticos (rurais, urbanos e costeiros). A metodologia das recomendações assenta em linhas base de orientação paralelas para os destinos turísticos rurais, urbanos e costeiros quanto à dinâmica de implementação da gestão integrada da qualidade, quanto a iniciativas de entidades oficiais (ambiente e desenvolvimento sustentável, acessibilidade e mobilidade, segurança), serviços e apoios da entidade gestora da qualidade (comunicação interna e animação, promoção e comunicação externa, novas tecnologias da informação e comunicação, formação) e serviços oferecidos aos turistas (informação e acolhimento, alojamento e restauração, atracções, eventos, produtos combinados).

Saliente-se, nos destinos turísticos rurais, a perspectiva da Comissão, de fornecimento de uma experiência de turismo rural de qualidade, na linha defendida, (Cap.2.5.) de projecção da experiência turística a uma escala territorial, o que está na base do desenvolvimento dos “sinais geo-turísticos”.

É apresentada, também, a necessidade de uma dinâmica de parceria público-privada, com identificação e distribuição de papéis entre os agentes com uma dinâmica de acompanhamento.

Na minha perspectiva, creio que estas estratégias podem ser definidas através de sinais distintivos turísticos territoriais (“sinais geo-turísticos”) que associam entidades públicas e privadas na sua protecção e valorização, com dinâmica de acompanhamento da imagem que essas marcas têm, quer junto dos turistas, quer junto dos profissionais de turismo, quer ainda junto da população residente. Esta dinâmica deverá ser desencadeada, numa perspectiva de qualificação e valorização do destino, por uma entidade gestora dessas marcas que define as condições de uso e utilização das mesmas por tais entidades públicas e privadas.

Muitos, senão mesmo a maior parte dos serviços recomendados pela Comissão Europeia, na óptica de gestão da qualidade do destino turístico, podem ver-lhes agregados “sinais geo-turísticos”.

Assim, uma autarquia que queira ver o seu serviço de limpeza de praias associado a um “sinal geo-turístico” (suponha-se Algarve – Praias Ambientais), deve cumprir certos requisitos de qualificação de serviço de limpeza definidos no regulamento de utilização do sinal. Uma estação de serviço que se queira associar a um “sinal geo-turístico” como “À descoberta do Alentejo” quanto a serviços de informação e acolhimento turístico ou ainda uma agência de viagens que procure utilizar o sinal “Lisboa tecnológica” para utilização ao serviço do turismo de tecnologias de informação e comunicação também poderão, numa óptica de qualificação e promoção dos seus serviços, cumprir requisitos de acesso ao uso do sinal.

A todos eles uma nota comum: a referência espacial, territorial, acrescenta valor ao serviço, seja ele público ou privado; importa, pois, que o mesmo seja enquadrado numa óptica de gestão integral da qualidade do destino turístico.

Essa gestão pode definir critérios de acesso dos agentes admitidos ao uso do sinal, quais os requisitos exigidos em termos de qualificação para certos serviços (públicos ou privados) e sectores (transporte, alojamento, restauração, animação ou outros) e ainda quais os sectores e serviços que são admitidos aquele uso, sempre com uma dinâmica de acompanhamento do valor da imagem produzida pelos “sinais geo-turísticos”, seja junto

de turistas, seja junto da população residente ou dos profissionais e empresas de turismo associadas.

Os “sinais geo-turísticos” funcionariam, assim, como modelos de gestão, com valor comunicacional simbólico da organização e qualificação dos destinos turísticos.

Esses modelos não seriam rígidos, mas flexíveis e dinâmicos, comportando sempre uma necessidade de auto-avaliação do seu desempenho feita pelos intervenientes a quem eles se dirigem: profissionais e empresas do sector turístico, populações residentes e turistas, com a referida dinâmica de acompanhamento, a qual se traduz, então, na estratégia de envolvimento que cria valor na gestão do destino turístico.

É preciso também ter cuidado na utilização dos “sinais geo-turísticos”, dado o carácter colectivo e territorial que lhes é associado, já que funcionando os mesmos como instrumentos de promoção dos destinos, devem ser criteriosamente seleccionados para construir uma imagem unitária da promoção do destino, à qual os diversos produtos turísticos específicos e segmentos de mercado a atingir se devem harmonizar.

Importa não esquecer que a proliferação de “sinais geo-turísticos”, sem correspondência e articulação entre eles, pode gerar confusão e desorientação promocional e fragmentação da imagem do destino, com consequências indesejáveis na sua banalização.

Também, a banalização do uso de “sinais geo-turísticos”, sem a eles estar ligada uma estratégia de qualificação do destino turístico, pode ser prejudicial aos produtos específicos que compõem o destino turístico e a este em si mesmo.

5.3. AS TÉCNICAS JURÍDICAS E INSTITUCIONAIS DISPONÍVEIS PARA A VALORIZAÇÃO DOS SINAIS GEO-TURÍSTICOS.

5.3.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS.

Como já sabemos, o “sinal geo-turístico” é uma criação do espírito humano, concebida pela imaginação e pela capacidade criativa, inserida na competição entre destinos turísticos, visando conquistar clientelas e mercados, através de sinais distintivos que intentam promover qualidade e atractividade do ou dos produtos turísticos que se identificam e compõem aqueles destinos.

O mesmo é uma emanção directa, não só do princípio de liberdade de iniciativa económica previsto no art.º 61º da Constituição, que deve exercer-se tendo em conta o interesse geral, nomeadamente garantindo o funcionamento eficiente dos mercados e a equilibrada concorrência entre empresas (art. 81º alínea e) da C.R.P.), mas também do direito à liberdade de expressão e informação, utilizando-se a imagem como meio de efectivação dessa liberdade (art.º 37º nº 1 da C.R.P.).

Para estimular aquelas criações intelectuais no quadro das actividades económicas, cedo se verificou a necessidade de atribuição de compensações, benefícios ou privilégios aos respectivos criadores e de estabelecer mecanismos legais de concessão de direitos exclusivos para garantir a protecção e defesa desses direitos, sempre tendo em atenção o princípio da equilibrada concorrência entre empresas, nomeadamente através de princípios e regras éticas que devem nortear as actividades económicas, a fim de que não sejam injustamente lesadas as empresas concorrentes e bem assim a lealdade e honestidade que devem existir no mercado.

Estes princípios são, no quadro das actividades económicas, protegidos pelos instrumentos jurídicos da propriedade industrial e da repressão da concorrência desleal, previstos principalmente no Código da Propriedade Industrial constante do recente Decreto-Lei n.º 36/2003, de 05.03.03, adiante designado por CPI.

Dispõe o art.º 1º deste Código que a propriedade industrial desempenha a função de garantir a lealdade da concorrência, pela atribuição de direitos privativos sobre os diversos processos técnicos de produção e desenvolvimento da riqueza.

Os referidos processos técnicos, criativos e dinamizadores das actividades económicas são protegidos, nomeadamente, através de sinais distintivos que têm a natureza jurídica de bens imateriais de carácter incorpóreo que fazem parte do activo, reserva de valor das empresas, organizações que lhes conferem distinção em termos de imagem para as projectar face às suas concorrentes aos olhos dos clientes, dos fornecedores e dos demais agentes integrantes do mercado.

Assim acontece com os “sinais geo-turísticos” que, como defendemos (Cap.2.2.), são sinais distintivos que constituem um activo incorpóreo dos destinos turísticos que visam promover e que necessitam, pois, de protecção jurídica adequada.

Desta forma, justifica-se a aplicação aos “sinais geo-turísticos” de instrumentos jurídicos da propriedade industrial para sua protecção e valorização, o que pretendo demonstrar por este capítulo.

Contudo, é necessário explicitar antes três notas:

A primeira prende-se com os instrumentos jurídicos da propriedade industrial que, com interesse, podem ser aproveitados para os sinais “geo-turísticos”, i.e., todos aqueles que, constituindo sinais distintivos de produtos ou serviços, tenham simultaneamente uma função publicitária, ou seja, que tenham uma especial força de venda em função de uma imagem de mercado subjectivamente construída e uma função de qualidade, por referência a uma origem não enganosa, derivada da função distintiva de excelência, de valor, da marca (Gonçalves, 2003).

Assim e com interesse para o estudo e em sede de sinais distintivos temos os regimes jurídicos das marcas (art.ºs 222º a 270º), dos logótipos (art.ºs 301º e 302º) e das denominações de origem e indicações geográficas (art.ºs 305º a 315º, todos do CPI). Das infracções ao regime da propriedade industrial (art.º 316º a 338º) cumpre fazer

referência às normas relativas à concorrência desleal (art. 317º), sendo esta análise reforçada com disposições sobre publicidade enganosa no Código da Publicidade (Cap. 5.3.6.).

Uma segunda concerne o conceito de produto turístico e a sua aplicação aos instrumentos da propriedade industrial. Constata-se aqui uma dificuldade, qual seja, a de os sinais distintivos no regime jurídico da propriedade industrial assentarem na dicotomia produto/bem e produto/serviço.

Assim acontece nas marcas (art. 222º), estas aproveitando já quanto aos serviços, a tradição e experiência legislativas adquiridas desde o D.L. n.º 176/80, de 30.05.80 e os logótipos (art. 301º). Todavia, o conceito de serviço está ausente nas denominações de origem e indicações geográficas (art. 305º).

Produto, na acepção do CPI, designa qualquer artigo industrial ou de artesanato, incluindo, entre outros, os componentes para montagem de um produto complexo, as embalagens, os elementos de apresentação, os símbolos gráficos e os caracteres tipográficos, excluindo os programas de computador (art. 174º), ou seja, uma visão física, tangível e material de produto.

É desconhecida pois, no CPI, a noção de produto, enquanto amálgama, pacote global de elementos tangíveis e intangíveis que oferecem um conjunto de benefícios e utilidades ao consumidor, própria da perspectiva de marketing. Tal amálgama pode constituir e constitui geralmente uma actividade criativa, impulsionadora do desenvolvimento técnico e económico, visando constituir uma posição privilegiada no mercado e de conquista da clientela, com benefícios para a promoção de serviços e destinos turísticos.

Neste contexto, concluímos que, em sede de CPI, o turismo dever-se-à enquadrar no sector dos serviços e do comércio desses serviços (art.º 2º) o que coloca algumas dificuldades, face ao actual enquadramento legal do CPI, que aos “sinais geo-turísticos”, possam ser aplicados instrumentos jurídicos como as denominações de origem e indicações geográficas, que se baseiam essencialmente na perspectiva do produto/bem proveniente de uma actividade industrial e ou de artesanato.

Quando abordarmos o tema (Cap.5.3.5.), veremos quais as possibilidades de exploração desses sinais distintivos na actividade turística, no sentido de enquadramento dos mesmos numa prospectiva evolução legislativa do regime das denominações de origem e indicações geográficas.

A terceira nota relaciona-se com a relevância do nome geográfico como sinal distintivo, dada a referência territorial que o “sinal geo-turístico” supõe. Esta questão põe-se principalmente para as marcas, dado que as denominações de origem, as indicações geográficas e as indicações de proveniência são, em regra, constituídos por nomes geográficos.

Cumprir ainda acrescentar que a importância do nome geográfico prende-se com a acentuação do interesse crescente que os consumidores atribuem à origem e qualidade dos produtos e serviços que adquirem.

Isto é especialmente importante para os destinos turísticos que, no plano crescente da concorrência e competição no plano internacional, necessitam de criar um posicionamento, uma imagem favorável junto dos mercados, individualizando elementos territoriais únicos e distintivos que criem qualidade e valor a esses destinos turísticos. Assim, o nome geográfico pode funcionar como criação de valor, sinal distintivo, exercendo uma função de garantia relativamente aos produtos e serviços que são criados nesses territórios, o que postula, que “o uso do sinal seja exclusivo de alguns e interdito aos sujeitos que não tenham direito ao seu uso” (Almeida, 1999).

5.3.2. OS “SINAIS GEO-TURÍSTICOS” COMO SINAIS DISTINTIVOS: AS MARCAS (VALOR QUALIFICACIONAL E TERRITORIAL).

Em termos extremamente sintéticos, as marcas são sinais distintivos de produtos ou serviços. De acordo com o art.º 222º do CPI, a marca pode ser constituída por um sinal ou conjunto de sinais susceptíveis de representação gráfica, nomeadamente palavras, incluindo nomes de pessoas, desenhos, letras, números, sons, a forma do produto ou a respectiva embalagem, desde que sejam adequados a distinguir os produtos ou serviços

de uma empresa dos de outras empresas. Estes sinais necessitam de ter um carácter distintivo, sendo sua falta fundamento de recusa do registo (art. 238º alínea b).

O direito ao registo da marca cabe a quem nisso tenha legítimo interesse, designadamente aos que prestam serviços, para assinalar a respectiva actividade (art. 225º alínea e).

A doutrina e legislação definem marca, como sendo “ todo o sinal ou meio que distinga ou sirva para distinguir no mercado produtos ou serviços de uma pessoa, dos produtos ou serviços idênticos ou similares de outra pessoa” (Almeida, 1999).

Por sua vez, os “sinais geo-turísticos”, como vimos, (Cap.2.4.) são sinais distintivos que individualizam destinos turísticos e são susceptíveis de ser utilizados como instrumento estratégico para a sua promoção e valorização.

Existe, pois, uma associação entre o carácter distintivo do sinal e a ou as entidades envolvidas (de direito ou de facto) na promoção dos destinos turísticos. Esta associação resulta do carácter territorial e colectivo a que está ligada a promoção de um destino turístico e que resulta na necessidade de uma gestão organizada e cuidada na utilização dos “sinais geo-turísticos” por parte de quem (de direito ou de facto) está envolvido legal e ou institucionalmente na promoção dos destinos turísticos.

Não surpreende, pois, que a utilização de “sinais geo-turísticos” seja feita pelos organismos promotores dos destinos turísticos, nomeadamente, o ICEP (pense-se na imagem do destino turístico Portugal, já referida) ou as Regiões de Turismo (pense-se na imagem Turismo do Algarve), sendo utilizados esses “sinais geo-turísticos” como aplicação das competências legais desses organismos, identificando os destinos turísticos e ou as organizações responsáveis pela promoção e imagem turística desses destinos.

Assim e como verificámos (Cap.2.8.3.), o símbolo do destino turístico Portugal foi registado como marca no Instituto Nacional da Propriedade Industrial para identificar e distinguir a imagem do destino, cuja competência de promoção (e subentenda-se de

registo do sinal) cabe ao ICEP. E tal símbolo pode ser registado com legitimidade pelo ICEP, conforme art. 225º alínea e) do CPI.

A imagem do destino, registada como marca, pode e é geralmente acompanhada com um logótipo. Este é identificado como sinal, susceptível de representação gráfica, que possa servir para referenciar qualquer entidade que preste serviços ou comercialize produtos (art. 301º do CPI).

Assim, a marca utilizada nos “sinais geo-turísticos” identifica simultaneamente, enquanto sinal distintivo uma dupla função: individualização do destino (promoção da imagem) e da entidade (responsável por essa promoção).

O mesmo raciocínio pode ser aplicado com legitimidade a todos os organismos responsáveis pela promoção da imagem dos respectivos destinos turísticos (regiões de turismo, juntas de turismo, comissões municipais de turismo) individualizando e distinguindo a imagem desses destinos com “sinais geo-turísticos”, susceptíveis de registo como marcas e acompanhados com logótipos que distinguem as respectivas entidades promotoras.

A este valor distintivo e de individualização do destino turístico, teremos que acrescentar outro: o valor publicitário e de promoção do destino turístico. Gonçalves (1999) defende que a função publicitária da marca é complementar e não autónoma em relação à função distintiva que continua a ser a única função jurídica essencial e autónoma daquela.

Talvez complementando a ideia do referido Autor, dir-se-à que a consolidação da marca e da sua função distintiva, com especial posicionamento e força de venda nos mercados gera um novo valor constituído pela sua imagem e que pode justificar a sua protecção muito mais alargada para além dos produtos e serviços (incluindo afins) para que foi requerido o registo inicial (princípio da especialidade).

Assim, o art.º 242º do CPI, na senda da Directiva n.º 89/104/CEE (publicada no JO n.º L 40/1 de 12/02/89), que harmoniza as legislações dos Estados Membros, estabelece

que o pedido de registo de uma marca, ainda que destinada a produtos ou serviços sem identidade ou afinidade, será recusado, se constituir tradução, fôr igual ou semelhante a uma marca anterior que goze de prestígio em Portugal ou na Comunidade Europeia, se for comunitária e sempre que o uso da marca posterior procure tirar partido indevido do carácter distintivo ou do prestígio da marca, o que constitui aqui derrogação ao já referido princípio da especialidade das marcas.

Esta tendência legislativa tem a maior importância para a protecção da imagem dos destinos turísticos, porque estes, enquanto composto, amálgama de bens e serviços turísticos, podem acrescentar valor a bens e serviços turísticos individualmente considerados, produzidos na área destino turística e que assim podem ficar protegidos a coberto de uma marca turística de grande prestígio avaliada pelo prestígio da imagem do referido destino turístico. É conhecido o caso da região turística de *Champagne*, invocada por jurisprudência francesa (cit. por Almeida, 1999) para proibir o registo da marca “Champagne” para fósforos, perfumes e tabaco.

A *appellation d’origine Champagne* enquanto destino turístico, pode mesmo ser apresentada como exemplo de imagem de prestígio para territórios onde combinações de meios geográficos, factores naturais e humanos imprimem características únicas e de qualidade a uma determinada produção que, combinada com serviços diversos (alojamento, restauração, animação), podem traduzir uma experiência turística, também ela única e de qualidade susceptível de promoção turística. Como exemplo nacional, poderá ser apresentada a região demarcada do Vinho do Porto.

Assim, o valor publicitário da imagem de Champagne como destino turístico (desde que este destino queira registá-la como marca), pode impedir territórios turísticos diversos de registar a sua imagem como marca com esta expressão ou sinal equivalente, ao abrigo da protecção conferida a marcas de grande prestígio.

Para outros destinos turísticos, onde ocorram circunstâncias únicas, de relevo excepcional (como ocorre com as zonas qualificadas como Património Mundial) onde os serviços turísticos prestados num ambiente natural, cultural ou social único possam merecer tal relevo, não é de rejeitar a hipótese que a respectiva marca ou logótipo das

entidades promotoras da imagem possam beneficiar do regime das marcas de prestígio, previsto no art.º 242º do CPI.

Mas, para além da função distintiva e publicitária das marcas, que outras funções das marcas podem ser aproveitados com interesse para os “sinais geo-turísticos”? Antes de mais e na óptica em que este capítulo se insere, temos a função de qualidade. Gonçalves (1999) defende que a marca não desempenha uma função de garantia da constância qualitativa dos produtos e serviços, afirmando que a mesma garante a qualidade dos produtos e serviços, por referência a uma origem não enganosa.

Na verdade e quanto ao carácter territorial das marcas (próprio em sede de análise dos “sinais geo-turísticos”), refira-se o art.º 239º alínea l) do CPI que proíbe o registo de marcas geográficas enganadoras, ou seja que contenham falsas indicações de proveniência, designadamente sobre a natureza, qualidades, utilidade ou proveniência geográficas do produto ou serviço a que a marca se destina. Igualmente, o art.º 269º n.º 2 alínea b) impõe a caducidade do registo da marca quando esta se torne susceptível de induzir o público em erro, designadamente acerca da natureza, qualidade e origem geográfica dos produtos e serviços, no seguimento do uso feito pelo titular da marca, ou por terceiro com o seu consentimento, para os produtos e serviços para que foi registada.

Pronunciando sobre estas questões, decidiu o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20.02.70 “que as falsas indicações de proveniência só são relevantes à recusa do registo da marca quando haja um elemento valorativo de conexão do produto com a localidade ou região e não uma mera referência à localidade ou região que é irrelevante por não haver falsa indicação de proveniência”. (publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 194, p.261, cit. por Gonçalves, 2003).

Assim, parece-nos que um município ou outro organismo responsável pela promoção turística do município de Miranda do Douro que, não obstante ser banhado pelo rio Douro, quisesse registar na sua imagem turística como marca um “sinal geo-turístico” que contivesse um símbolo gráfico ou visual relacionado com o vinho do Porto (barco rabelo, cálice de vinho do Porto) deveria ver recusado o registo.

Na verdade, com estes preceitos visa-se impedir que um destino turístico, através de actos desonestos, indicando falsa proveniência de produtos ou serviços possa atrair clientela que, de outro modo, não teria.

A conexão valorativa verifica-se quando existe usurpação de ideias, trabalho e investimento de outras imagens de destinos turísticos, com qualidade valorizada pelos turistas e com o objectivo de desvio de clientela em prejuízo desses destinos e em benefício do usurpador.

Na mesma linha insere-se aliás o art.º 317º alínea e) do CPI ao prever como acto de concorrência desleal as falsas indicações de proveniência de produtos ou serviços. Adiante trataremos do regime de concorrência desleal (Cap.5.3.6.) e das respectivas implicações para o tema que nos ocupa.

Existe então, explícita ou implicitamente, um valor qualificacional atribuído à imagem de um território turístico que pode ser enquadrado na protecção conferida à proibição de registo de marcas ou a caducidade destas quando ponham em causa aquele valor.

Em sede de regulação de qualidade, afirma ainda Gonçalves (2003) que, se a marca não desempenha directamente uma função de garantia de qualidade, não significa que se pretenda desvalorizar, ignorar ou censurar as preocupações cada vez mais sentidas de um mercado de produtos e serviços regulado segundo padrões de qualidade. Nesse sentido e ainda em sede de propriedade industrial, este Autor defende que só no regime das marcas colectivas (art.º 228º e ss. do CPI) ou ainda nas denominações de origem e indicações geográficas (art.ºs 305º e ss. do CPI) existe um enquadramento de regulação do mercado de produtos e serviços, segundo padrões de qualidade, e não no próprio direito das marcas.

Adiante tratarei das marcas colectivas, das denominações de origem e indicações geográficas, na associação entre qualificação e territorialidade que estes instrumentos jurídicos da propriedade industrial supõem.

Não sendo objecto directo deste estudo a defesa da função de qualidade das marcas, parece-nos que, constituindo sinais distintivos portadores de uma imagem dos produtos e serviços no mercado e consequentemente portadores de um valor e posicionamento em termos de clientela, secundamos Masseno (2004) quando afirma que o “Direito Europeu de Marcas considera tais sinais distintivos como canais de comunicação atribuídos em exclusivo aos respectivos titulares e utilizáveis dentro dos limites da disciplina do discurso publicitário, de onde decorre a proibição da deceptividade originária ou superveniente da marca face aos destinatários da comunicação como um dos seus principais traços caracterizadores”.

Firmando-se nas Doutrinas jurídicas alemã e italiana, aduz em seu favor o regime da Directiva n.º 89/104/CEE, de 21.12.88 (publicada no JO L 040 de 11.02.89), que harmoniza as legislações dos Estados Membros em matéria de marcas; o Regulamento CE n.º 40/94, de 29.12.93 (publicado no JO n.º L 011, de 14.01.94), sobre o regime da marca comunitária e que têm continuidade nos já referidos art.ºs 239º alínea l) e 269 n.º 2 alínea b) do CPI, todos eles demonstrando a preocupação de não deceptividade do consumidor, designadamente, com a qualidade e a origem geográfica dos produtos e serviços.

As marcas de certificação (art. 230º n.º 1 do CPI) inserem-se também num controlo de qualidade de produtos e serviços sujeitos a normas que estes devem obedecer (v. sob marcas de certificação, seu conceito, características, funções e conteúdos normativos, o estudo da autoria de Largo Gil, 1993).

Pelo que se conclui pela existência de funções genéricas da marca, relacionadas com a qualidade dos produtos e serviços que distingue e publicita, e, nomeadamente, quanto à sua origem geográfica.

Com esta conclusão, ou seja, que a origem territorial da marca pode acrescentar valor ao produto e serviço criado nessa origem, algumas considerações suplementares devem ser dadas a propósito das marcas geográficas, com evidente interesse para os “sinais geo-turísticos”, dados o carácter territorial e geográfico que lhes está subjacente.

5.3.3.AS MARCAS GEOGRÁFICAS.

Em geral, a marca pode ser constituída por um nome geográfico. Mas, uma marca individual não pode ser constituída exclusivamente por sinais ou indicações descritivas que possam servir no comércio para designar a proveniência geográfica de produtos ou serviços (art.º 223º n.º 1 alínea c) do CPI), o que pode constituir fundamento de recusa de registo (art.º 238º n.º 1 alínea b) do CPI).

Em explicação a esta norma restritiva, Almeida (1999, p.343) cita a sentença de 7-12-92 proferida pelo 16º Juízo Cível da Comarca de Lisboa que enuncia a razão de ser da referida restrição. “Trata-se, como é bom de ver, de denominações genéricas, que não podem, nem devem ser monopolizados por uma entidade em seu proveito exclusivo, sob pena de se prejudicar todos os restantes eventuais produtores dessa região e consumidores desses produtos”.

Daí se compreenda que já as marcas colectivas possam ser constituídas por sinais ou indicações utilizadas no comércio para designar a origem geográfica de produtos ou serviços (art.º 228º n.º 2 do CPI).

Também assinala Almeida (1999) que, quando os nomes geográficos não têm significado geográfico em si mesmo ou, pelas condições em que são empregues, são desconhecidos do público como designando um lugar, ou quando aplicados à designação de uma empresa, de um produto ou serviço, não evocam qualquer proveniência, pelo que o público nunca poderia interpretar o nome geográfico como a verdadeira origem dos produtos; eles são nomes de fantasia e podem ser registados como marcas (enuncia exemplos como “Pólo Norte” para bananas, “Alasca” para tabaco ou “Evereste” para leite em pó).

O que está em causa é que, ao abrigo de uma marca individual (de um produtor ou produto (bem ou serviço isolado), se procure registar um monopólio exclusivo de uma denominação geográfica genérica que, por norma, é pública ou colectiva.

Já referimos que um “sinal geo-turístico”, na senda de Gómez Lozano (2002), não pode ser constituído por um sinal ou denominação de carácter exclusivamente geográfico.

Existe a necessidade de uma composição criativa, própria da associação da territorialidade e dos seus valores (naturais, históricos culturais, sociais, entre outros) a uma determinada imagem de promoção de um destino turístico, da qual os “sinais geo-turísticos” são instrumento privilegiado.

Essa composição, própria de uma marca ou sinal complexo, é permitida pelo art.º 223º n.º 2 do CPI, quando refere que os elementos genéricos (proveniência geográfica) que entrem na composição de uma marca serão considerados de uso exclusivo do requerente, quando na prática comercial, tais sinais tiverem adquirido eficácia distintiva. O art.º 238º n.º 3 do CPI vai ainda mais longe, ao dispor que não será recusado o registo de uma marca constituída, exclusivamente, por sinais ou indicações referidas nas alíneas a) c) (onde se inclui a proveniência geográfica) e d) do n.º 1 do art.º 223, se estes tiverem adquirido carácter distintivo.

Mais uma vez, é a função distintiva da marca que avalia o seu valor, enquanto sinal promotor de uma imagem (avaliada e posicionada claramente no mercado) do destino turístico referenciado por uma determinada área geográfica. Por outras palavras, as marcas geográficas são permitidas desde que tenham carácter distintivo.

Em explicação a este carácter distintivo, diz Almeida (1999) que: “o que importa é o valor que as palavras adquiriram no comércio, o seu *secondary meaning*”. Neste caso, os interesses dos comerciantes ou produtores estabelecidos na localidade e que queiram utilizar o nome geográfico ficam prejudicados, por um lado, pelos interesses da pessoa que tornou o nome distintivo devido a um uso exclusivo e certamente longo e, por outro, pelo interesse do público em não ser induzido em erro. Desta forma, associa-se o valor distintivo da origem do produto e serviço a um certo posicionamento de uma imagem de confiança, de qualidade da imagem de um produto ou serviço no mercado, pelo que é clara a associação entre o valor qualificacional e territorial no regime jurídico da marca geográfica, com interesse para os “sinais geo-turísticos”. Consequentemente, um “sinal geo-turístico” ligado a um produto ou serviço turístico individual poderá ser

registado como marca (complexa, dada a necessidade de combinação criativa) que contenha um nome geográfico, se tal sinal tiver adquirido carácter distintivo no mercado.

Pense-se no exemplo de localidades deprimidas (do ponto de vista económico, social ou outro) onde o turismo é utilizado como meio de desenvolvimento dessa localidade.

O organismo responsável pela promoção da imagem turística da localidade ou na ausência desse organismo, uma empresa cria um “sinal geo-turístico” para promoção da imagem turística do destino ou de um serviço de carácter turístico pioneiro na região, com utilização do nome geográfico da localidade que se tornou de tal forma distintivo que a localidade só é conhecida no mercado por essa função distintiva e turística.

Esse organismo ou empresa pode registar como marca esse sinal com prejuízo para outros produtores que quisessem registar como marca bens ou serviços compostos exclusiva ou parcialmente com a denominação geográfica da localidade. Bem se vê que este é um exemplo académico, que pode todavia, ser aproveitado com muito mais interesse por marcas colectivas constituídas por associações empresariais com uma determinada área geográfica para promoção turística dessa área. A este assunto nos referiremos adiante.

Há a assinalar, todavia, que o direito conferido ao titular de um registo como marca de um “sinal geo-turístico” composto em parte por uma indicação geográfica não impede que terceiros possam utilizar tal indicação geográfica nas suas actividades económicas, desde que tal seja feito em conformidade com as normas e usos honestos em matéria industrial e comercial (art.º 260º alínea b) do CPI).

Tal significa avaliar, caso a caso, se a actividade económica em causa é concorrencial ou não com a actividade das empresas e organizações promotoras de produtos e serviços condizentes com a promoção da imagem do destino, ou se esse uso pode afectar, deteriorar ou desvalorizar a imagem desse destino.

É mais uma emanção da função distintiva da marca, neste caso, com valor associado a uma determinada área geográfica que projectou uma determinada imagem turística do destino associada a uma clientela própria e específica.

Concluimos, então, que as marcas geográficas (tanto promovidas por entidades públicas como por privadas) podem ser aproveitados com interesse pelos “sinais geo-turísticos”, enquanto instrumentos estratégicos de promoção dos destinos.

Estas marcas podem também ser valorizadas através de marcas colectivas, a que nos referiremos adiante.

5.3.4. AS MARCAS COLECTIVAS DE ASSOCIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO.

O regime jurídico nacional das marcas colectivas (de associação e certificação) consta dos art.ºs 228º a 232º do CPI. Concretamente, o art.º 228º n.º 1 do CPI define como marca colectiva uma marca de associação ou uma marca de certificação.

A marca de associação é concebida como um sinal determinado pertencente a uma associação de pessoas singulares ou colectivas, cujos membros o usam, ou têm intenção de usar, para produtos ou serviços relacionados com o objecto da associação (art. 229º do CPI).

Por seu turno, a marca de certificação é entendida como um sinal determinado pertencente a uma pessoa colectiva e que serve para ser utilizado nos produtos e serviços submetidos a um controlo de normas por parte dessa pessoa colectiva (art. 230º do CPI).

Existe, pois, uma ligação sistemática e de conteúdos entre uma marca de associação e uma marca de certificação. São ambas marcas colectivas pertencentes a uma pessoa colectiva que tem o direito à propriedade do seu registo (art. 231º) por lhe ser legalmente reconhecido o direito de exercer actividades de certificação e garantia de produtos ou serviços por ela assinalados e distinguidos (alínea a) - marcas de certificação); ou de uma pessoa colectiva representativa de uma actividade económica e

que, de acordo com o disposto nos seus diplomas orgânicos, estatutos ou regulamentos, têm competência para designar as pessoas que têm direito a usar a marca para assinalar os seus produtos e serviços (alínea b) - marcas de associação).

Este carácter colectivo da marca resulta não apenas da natureza jurídica do titular ou depositante, mas também do facto da marca ser utilizada não por este, mas pelos membros autorizados da colectividade titular da marca.

A este respeito, refere Almeida (1999) que a lei entende por marca colectiva a marca que, embora pertencendo a um único sujeito (pessoa colectiva), pode ser utilizada por diversos empresários, desde que observem o disposto nos estatutos da pessoa colectiva ou do diploma orgânico.

Este carácter colectivo tem importância para os “sinais geo-turísticos”, dado o carácter territorial e de envolvimento entre sujeitos públicos e privados que a promoção da imagem dos destinos turísticos supõe.

O referido carácter colectivo e simultaneamente territorial está na base da previsão do art.º 228º n.º 2 do CPI, o qual permite que possam constituir marca colectiva, sinais ou indicações utilizados no comércio para designar a origem geográfica de produtos e serviços, como sejam as denominações de origem, indicações geográficas e de proveniência. (art.º 228º n.º 2 do CPI).

Neste caso, ao contrário do que vimos em sede de marcas individuais geográficas, não é preciso que a marca tenha adquirido carácter distintivo pelo uso ou que a designação geográfica seja considerada como de fantasia. Com a marca colectiva (em especial a de certificação) assim constituída, garante-se uma certa origem geográfica do produto ou serviço e, seguramente, um certo nível de qualidade dos mesmos.

Por outro lado, estas marcas associam-se a preocupações paralelas àsquelas que vimos, aquando da análise do SPQ, nomeadamente, em sede de regulação da qualidade e de certificação de controlo dessa qualidade de produtos e serviços, que as marcas de

certificação supõem (v. sobre as disciplinas jurídicas da normalização e certificação da qualidade, o estudo de Iacono, 1994).

Aliás, já alguns regimes como o constante da Portaria n.º 126/86, de 02.04.86, que regula o regime da marca “modelo conforme” e o D.L. n.º 184/93, de 19.05.93, que regula a marca nacional de conformidade com as normas e produtos certificados, associam as marcas a critérios de constância de qualidade por respeitarem processos e normas pré – definidos, sujeitos a auditorias periódicas e a uma obrigação do utente da marca a não induzir o publico em erro (art.ºs 10º e 9º alínea a) do D.L. n.º 184/93). Consequentemente, existe aqui uma dupla conotação (objectiva, em relação a processos e critérios e subjectiva, em relação à deceptividade dos consumidores) da função destas marcas, que se podem considerar paralelas às marcas de certificação, em sede de regulação de qualidade.

A marca de certificação, em sede de CPI, pertence a uma pessoa colectiva que controla os produtos e serviços ou estabelece as normas a que estes devem obedecer e é utilizada nos produtos e serviços submetidos àquele controlo ou para os quais as normas foram estabelecidas (Almeida, 1999). Por seu turno, em sede de SPQ (Cap.5.2.), vimos que uma das funções do sistema de qualificação é a certificação, pelo que pode dizer-se com propriedade que, numa óptica de regulação de qualidade, as marcas de certificação podem incluir-se, não só em sede de instrumentos jurídicos de propriedade industrial, mas também podem ser administradas no âmbito do SPQ.

Mais, a marca de certificação pode certificar a origem geográfica de um produto ou serviço (marca de origem), a composição desse produto ou serviço por vários elementos ou sua integração num sistema qualificado, ou ainda que os produtos ou serviços oferecem um certo nível de qualidade (marca de qualidade).

Antes, vimos algumas semelhanças entre as marcas de associação e certificação. Vejamos agora algumas diferenças.

As marcas de associação, ao permitirem a distinção de bens e serviços produzidos por associações privadas (de fabricantes, de produtores, de prestadores de serviços ou de

comerciantes) e associações públicas, transmitem valor comunicacional ao consumidor, pela envolvimento de interesses que a associação supõe, na comercialização de produtos e serviços numa imagem unitária com reflexos em preocupações de garantia e qualidade na produção e comercialização desses produtos ou serviços.

A função essencial destas marcas de associação é garantir que aqueles que as usam pertencem a uma associação titular da marca para produtos ou serviços relacionados com o objecto da associação, sendo permitida a sua filiação de acordo com o que estiver previsto nos seus diplomas orgânicos, ou na sua falta, nos seus estatutos e regulamentos internos (art. 231º n.º 2 do CPI).

A marca de certificação, por seu turno, visa assegurar que os produtos e serviços (provenientes de fabricos ou prestações diferentes) a que se aplica, têm certas características comuns, assim como um certo nível de qualidade, com a garantia de que foram submetidos a um controlo, prévio e contínuo. A função certificadora e indicadora de qualidade é a principal destas marcas (Almeida, 1999).

Nas marcas de certificação, a sua utilização depende apenas de os produtos ou serviços corresponderem aos requisitos objectivos exigidos no regulamento de uso da marca ou no diploma orgânico ou nos estatutos da pessoa colectiva.

A marca de associação diz tendencialmente algo sobre o utilizador da marca, a marca de certificação diz algo sobre os produtos e serviços.

As potencialidades de aplicação das marcas colectivas (de associação e certificação) são imensas, em sede de “sinais geo-turísticos”.

Constituindo, em regra, as entidades promotoras da imagem de destinos turísticos (regiões de turismo, juntas de turismo, comissões municipais de turismo) associações publicas compostas por representantes do sector publico e do sector privado, é perfeitamente admissível juridicamente a utilização de marcas de associação para, em diferentes escalas territoriais, se promoverem imagens de destinos ou sub-destinos

turísticos, através de “sinais geo-turísticos” ligados às associações territoriais que se constituírem para a promoção desses destinos.

Por outro lado, as associações privadas não estão impedidas de se constituírem para a promoção de determinados interesses turísticos a uma escala territorial, podendo utilizar o regime das marcas de associação para o efeito, registando “sinais geo-turísticos”.

Pense-se no exemplo de uma marca de associação privada como “Quintas do Douro” criadas por empresários associados para a promoção turística da imagem do turismo no espaço rural naquela região do país, ou uma marca de associação “Algarve Vicentino” para promoção do turismo de natureza naquela área do Algarve constituída por uma associação de empresários do sector.

Em sede de marcas de certificação aplicáveis a serviços turísticos, registe-se a possibilidade de a Direcção Geral do Turismo recorrer à função acreditação para permitir a entidades privadas a actividade de inspecção de empreendimentos turísticos (art. 59º n.º 2 do D.L. n.º 167/97, de 4.07.97) a empreendimentos de turismo no espaço rural (art.º 59º n.º 2 do D.L. n.º 54/2002, de 11.03.02) a empreendimentos de turismo de natureza (art.º 54º n.º 2 do D.L. n.º 47/99, de 16.02.99) ou da delegação de poderes de fiscalização a órgãos locais e regionais de turismo (v. o regime de fiscalização nos citados diplomas) em determinadas áreas territoriais, o que abre um leque imenso de possibilidades no que se refere a marcas de certificação aplicáveis a “sinais geo-turísticos”.

Aliás, a actividade de fiscalização dos serviços turísticos, numa óptica de gestão da qualidade dos destinos turísticos, pode ser orientada em ordem ao preenchimento de requisitos de classificação e divulgação dos resultados no mercado, configurando um sistema de certificação da qualidade dos serviços, pela atribuição de sinais distintivos (ex: marcas publicas obrigatórias expressas em estrelas ou níveis, como defendido por Masseno, 2004).

De facto, constatando-se o regime das marcas de certificação, por complementaridade com o já estudado SPQ e a possibilidade da função acreditação e certificação que estas

funções permitem a entidades privadas (Cap.5.2.), a certificação de qualidade de serviços de empreendimentos turísticos numa determinada área territorial permite a promoção dos mesmos como “sinal geo-turístico”, através da aposição de uma marca de certificação de origem a esses empreendimentos nessa área territorial.

Assim, por exemplo, a certificação de empreendimentos turísticos numa zona territorial baseada na protecção de interesses como sejam o meio ambiente, poderia ser possível através do cumprimento por parte destes empreendimentos, de determinados requisitos de insonorização e de ausência de ruído exterior, sendo aqueles que cumprissem os requisitos, susceptíveis de aposição de uma marca de certificação territorial que funcionaria, pois, como “sinal geo-turístico” protegido como marca de certificação, controlado e regulado pela entidade acreditada para tal função de inspecção das condições de insonorização. Tal entidade teria que ser uma pessoa colectiva, atendendo que as marcas de certificação são marcas colectivas, como vimos.

Tal é, afinal, um “sinal geo-turístico” composto por uma marca de certificação que, como vimos, no estudo de caso internacional francês (Cap.3.2.2.), tem um exemplo específico (*Gîtes de France*), que pode ser aplicado a todo um conjunto de estabelecimentos em rede numa determinada área territorial, com interesse para sistemas já conhecidos no nosso país (Pousadas de Portugal, por exemplo).

E o que dizer das marcas de certificação aplicáveis ao produto turístico compósito (destino turístico)?

A certificação da qualidade de destinos turísticos (como vimos, em experiências piloto em França sobre esta matéria) só poderá ser obtido através de um modelo jurídico e institucional de gestão da qualidade de empresas, organizações e serviços turísticos nesses destinos, em que as marcas colectivas, de certificação ou de associação, desempenhem um papel instrumental nessa regulação. Sob este tema falaremos no modelo institucional proposto para protecção jurídica dos “sinais geo-turísticos” (Cap.6.6).

Contudo, o regime lacunar e pouco extenso das marcas colectivas, (apenas cinco artigos no CPI) obrigam-me a fazer alguns desenvolvimentos em sede comparativa internacional sobre esta matéria, dadas as virtualidades de aplicação destas marcas aos “sinais geo-turísticos”.

A minha preocupação fundamental nesta matéria prende-se com as relações entre a entidade titular do registo da marca colectiva, os utilizadores da marca e terceiros numa determinada área territorial, para valorização do carácter colectivo e organizacional na utilização das marcas colectivas como “sinais geo-turísticos” ao serviço da promoção de serviços e de destinos turísticos.

O legislador espanhol, através da *Ley de Marcas* n.º 17/2001 de 17.12.01, nos seus art.ºs 62º a 67º disciplina o regime das marcas colectivas e nos art.ºs 68º a 78º, o regime das marcas de garantia.

No art. 62º n.º 3 prevê que as marcas colectivas podem ser registadas através de sinais ou indicações de proveniência geográfica de produtos e serviços, protegendo o interesse de terceiros, em conformidade com a legislação comunitária acima referida, estipulando no n.º 4 que a marca colectiva não poderá ser cedida a terceiras pessoas, nem autorizado o seu uso por aquelas que não estão oficialmente reconhecidas pela associação.

A obrigatoriedade de um regulamento de utilização que contenha disposições sobre a identificação da associação requerente do registo, das pessoas autorizadas a utilizar a marca, as condições de afiliação, as condições de uso e os motivos pelos quais se pode proibir o uso da marca a um membro da associação e demais sanções, é necessário que seja entregue pela entidade requerente do registo de marca colectiva.

Igualmente tal regulamento de utilização está previsto no art.º 69º para as marcas de garantia, definidas (art. 68º), como as que certificam que os produtos e serviços a que se aplicam cumprem requisitos comuns, em especial no que concerne a qualidade, componentes, origem geográfica, condições técnicas ou modo de elaboração do produto ou prestação do serviço, em que se indicam as pessoas autorizadas a utilizar a marca, as características comuns dos produtos e serviços que se vão certificar, a forma em que se

verificarão estas características, controles e fiscalização do uso da marca e responsabilidades pelo uso inadequado e ainda comparticipação dos utilizadores. Este regulamento de uso deverá ter parecer favorável por entidade administrativa competente no controlo dos produtos e serviços a que a marca de garantia se refere, prevendo-se um deferimento tácito no caso de não resposta no prazo de três meses (art.º 69º n.º 2).

O desenvolvimento regulamentar da previsão legislativa está contido no art.º 38º do Real Decreto n.º 687/2002, de 12.07.02, que define especificamente as indicações de cada regulamento de utilização (para as marcas colectivas e de garantia). A marca de garantia e a marca colectiva que consistam em indicações de proveniência geográfica, deverão conter no referido regulamento de utilização disposições que permitam que qualquer pessoa, cujos produtos ou serviços provenham dessa zona geográfica e cumpram certos requisitos definidos no regulamento, poderão filiar-se na associação ou utilizar a marca de garantia. (v. sob a história das marcas de garantia, seu conceito, características, funções e conteúdos normativos em Espanha e direito comparado internacional, o estudo da autoria de Largo Gil, 1993).

Igualmente o legislador espanhol prevê o carácter público do regulamento de utilização (art.º 74º) e a legitimidade, na pessoa da entidade titular da marca, para defender o bom-nome e imagem da marca e prosseguir judicialmente as acções necessárias em defesa da marca (art. 76º).

Da leitura comparada com a legislação espanhola sobre esta matéria, verificamos que a legislação portuguesa é muito omissa em relação aos valores de envolvimento que estão na base e suportam o funcionamento de marcas de associação e marcas de certificação.

Verifica-se, pelo cuidado dado aos regulamentos de utilização das marcas, que existe uma estratégia de criação de valor colectivo à volta do registo das marcas e da sua utilização. Verifica-se também o princípio da “porta aberta” a todos os que, produzindo bens e serviços numa determinada zona geográfica, queiram cumprir os requisitos de filiação na pessoa colectiva ou de conformidade com as normas de controlo de produtos e serviços. Do mesmo modo é assegurada a protecção de terceiros habilitados a utilizar

uma denominação geográfica ou utilizar tais indicações geográficas, desde que esse uso seja feito em conformidade com práticas honestas em matéria industrial ou comercial.

O carácter público e colectivo desses regulamentos, a definição da legitimidade da entidade para exercer acções em defesa da marca e um controlo por uma entidade pública dos requisitos do regulamento de utilização parecem-nos, na nossa óptica, aperfeiçoar o regime jurídico público e colectivo da utilização destes instrumentos, com consequentes vantagens claras na promoção de imagem de destinos turísticos com carácter territorial, através dos “sinais geo-turísticos”.

O nosso legislador em sede de CPI, apenas prevê o direito do titular do registo da marca colectiva de disciplinar a comercialização dos respectivos produtos, nas condições estabelecidas na lei, estatutos e regulamentos internos (art. 228º n.º 2), a envolvência dos interessados e de terceiros (art. 231º n.º 2), ao se dispor que os diplomas orgânicos, estatutos ou regulamentos internos devem prever disposições que designem as pessoas que têm direito a utilizar a marca, condições de uso e os direitos e obrigações de terceiros, em caso de contrafacção ou usurpação e que qualquer alteração, na defesa de expectativas de terceiros, só produzem efeitos em relação a estes depois de comunicadas ao INPI (art.º 231º n.º 3).

Igualmente, em sede de protecção de terceiros, dispõe-se no art.º 263º do CPI que as marcas registadas a favor de organismos que tutelam ou controlam actividades económicas não são transmissíveis, salvo disposição especial da lei, estatutos ou regulamentos internos, o que esvazia muito o conteúdo desta protecção.

A caducidade das marcas colectivas está prevista no art.º 269 n.º 3 do CPI, devendo ser declarada se deixar de existir a pessoa colectiva a favor da qual foi registada, ou se essa pessoa colectiva consentir que a marca seja usada de modo contrário aos seus fins gerais ou às prescrições estatutárias.

Quanto ao demais, o regime das marcas colectivas é remetido para o regime geral das marcas de produtos e serviços (art.º 232º do CPI). Neste contexto, aplicam-se às marcas colectivas as disposições constantes dos art.ºs 255º e seguintes do CPI quanto aos

efeitos do registo. Assim a duração do registo é de 10 anos, podendo ser indefinidamente renovado por iguais períodos (art.º 255) e a declaração de intenção do uso da marca deve ser apresentada de 5 em 5 anos no INPI (art.º 257º).

O registo da marca confere ao seu titular o direito de impedir terceiros, sem o seu consentimento, de usar, no exercício de actividades económicas, qualquer sinal igual, ou semelhante, em produtos e serviços idênticos ou afins daqueles para os quais a marca foi registada, e que, em consequência da semelhança entre os sinais e da afinidade dos produtos ou serviços, possa causar um risco de confusão, ou associação, no espírito do consumidor (art. 258º). Admite-se como limitação a estes direitos, entre outras enunciações, indicações relativas à proveniência geográfica de produção do produto ou da prestação do serviço, desde que tal seja feito em conformidade com as normas e usos honestos em matéria industrial e comercial (art.º 260 alínea b).

Adiante, no sub-capítulo respeitante à repressão da concorrência desleal (Cap.5.3.6.), enunciaremos alguns exemplos de comportamentos desonestos em matéria comercial ou industrial.

Concluímos, assim, que o regime das marcas colectivas e de certificação tem inúmeras possibilidades de valorização e aplicação aos “sinais geo-turísticos” e poderá ser aperfeiçoado pelo legislador português em matéria de marcas colectivas e de certificação geográficas. Tal aproveitamento poderá ser feito através, nomeadamente, de regulamentos de uso que criem valor qualificacional e envolvência entre entidades interessadas na qualificação de produtos e serviços turísticos e da imagem dos destinos turísticos em geral, com “sinais geo-turísticos” que evidenciem claramente as marcas de origem territorial dos produtos e serviços e que acrescentam valor aos mesmos, numa óptica de regulação de qualidade.

5.3.5.AS DENOMINAÇÕES DE ORIGEM E AS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS.

As denominações de origem e as indicações geográficas são sinais distintivos com indicações territoriais precisas, que, enquanto instrumentos jurídicos da propriedade industrial, podem ter aplicabilidade aos “sinais geo-turísticos”.

Vamos ver em que medida e com que possibilidades.

O art.º 305º n.º 1 do CPI define denominação de origem nos seguintes termos: “Entende-se por denominação de origem o nome de uma região, de um local determinado ou, em casos excepcionais, de um país que serve para designar ou identificar um produto:

- a) Originário dessa região, desse local determinado ou país;
- b) Cujas qualidade ou características se devem essencial ou exclusivamente ao meio geográfico, incluindo os factores naturais e humanos e, cuja produção, transformação e elaboração ocorrem na área geográfica delimitada”.

O nº 2 daquela disposição legal igualmente considera denominações de origem certas denominações tradicionais, geográficas ou não, que designem um produto originário de uma região ou local determinado e que satisfaçam as condições previstas na alínea b) supra referida.

Por seu turno, o art.º 305º n.º 3 do CPI define como indicação geográfica “ o nome de uma região, de um local determinado ou, em casos excepcionais, de um país que serve para designar ou identificar um produto:

- a) Originário dessa região, desse local determinado ou desse país;
- b) Cujas reputação, determinada qualidade ou outra característica podem ser atribuídas a essa origem geográfica e cuja produção, transformação ou elaboração ocorrem na área geográfica delimitada”.

Para Maia (2003), a distinção fundamental entre as denominações de origem e as indicações geográficas reside no seguinte: enquanto nas denominações de origem a qualidade ou características do produto estão intimamente relacionadas com o meio geográfico, incluindo os factores naturais, de clima e subsolo, por exemplo e humanos, derivados exclusivamente das relações tradicionais entre o homem e o lugar; nas indicações geográficas, a reputação do produto pode ser atribuída ao meio geográfico, sem influência dos factores naturais e humanos, no sentido que se lhes deu para as denominações de origem. Como pontos comuns, elege a obrigatoriedade dos produtos

serem originários da região e serem produzidos e/ou transformados e /ou elaborados na área geográfica delimitada.

Não se devem confundir estes conceitos com o de indicação de proveniência, a qual pode ser definida como a referência directa ou indirecta, de um país, região ou local determinado como origem do produto por ela designado.

Diz Almeida, (1999) que a indicação de proveniência é uma simples informação relativa à proveniência de um produto, destinada ao público consumidor. Indica simplesmente o lugar de fabrico, elaboração ou extracção do produto. A indicação de proveniência não garante, por conseguinte, ao consumidor uma certa qualidade ou determinadas características do produto devidas exclusivamente ou essencialmente ao meio geográfico, como o faz a denominação de origem.

A indicação de proveniência não está autonomamente disciplinada no CPI como sinal distintivo, sendo considerado acto de concorrência desleal a falsa indicação de proveniência (art.º 317º alínea e) do CPI).

Pergunta-se: em que medida as denominações de origem e as indicações geográficas, enquanto denominações geográficas ou denominações tradicionais, geográficas ou não (no caso das denominações de origem) podem ser aplicadas com interesse aos “sinais geo-turísticos”?

Pense-se, por exemplo, no símbolo do destino turístico Algarve simbolizado pela expressão “Turismo do Algarve” acompanhado de um ícone – o símbolo da amendoeira em flor, produto característico do Algarve – trata-se de um “sinal geo-turístico”, pela combinação criativa mínima associada à denominação geográfica e que tem relação com a origem territorial da promoção turística que se está a promover.

Neste sentido, sendo essa combinação criativa mínima, não uma denominação de fantasia, nem uma denominação genérica, mas estando associada à origem territorial do produto (diga-se turístico compósito) que se está a promover, faz todo o sentido

posicionar as denominações de origem e as indicações geográficas na reflexão sobre os “sinais geo-turísticos”.

Diga-se ainda que, sendo alguns territórios conhecidos especialmente por características turísticas únicas, com combinação especial de factores naturais e humanos conjuntos que existem numa determinada área geográfica, susceptíveis de qualificação e características próprias em sede de produção turística, faz todo o sentido questionar em que medida as já referidas disposições do art.º 305º do CPI (denominações de origem e indicações geográficas) se podem aplicar “aos sinais geo-turísticos”, enquanto sinais distintivos de origem territorial, aportando qualificação e valor à produção turística que aí se verifica.

Designadamente, trata-se de saber, aproveitando os contributos do caso de estudo francês (Cap. 3.2.2.):

- a) Se uma estância qualificada como vinícola pode ter vinhos com uma denominação de origem da estância;
- b) Se uma estância qualificada como termal pode ter serviços termais com uma denominação de origem da estância;
- c) Se uma estância turística pode ter serviços turísticos de visita ambiental ou artística com uma denominação de origem da estância; tendo em atenção, diga-se, a preocupação do legislador francês em delimitar territorialmente as referidas estâncias.

E a este propósito parece-nos justo referir algum desencanto com as referidas possibilidades.

Na verdade e como vimos (Cap.5.3.1.), os instrumentos jurídicos da propriedade industrial baseiam-se na dicotomia produto/ bem ou produto /serviço, sendo tecnicamente difícil enquadrar a produção turística numa destas concepções.

De qualquer modo, a concepção de produto como bem designando qualquer artigo industrial (abrangendo industria pesqueira, agrícola, pecuária e extractiva- art.º 2º do

CPI) e de artesanato, segundo o art. 174º do CPI, não parece abranger a produção turística. Ora, o turismo no CPI tem referência directa nos serviços e indirecta no comércio desses serviços.

E aqui deparamo-nos desde já com uma primeira dificuldade: é que as denominações de origem e indicações geográficas estão previstas exclusivamente para os produtos/ bens, excluindo os serviços: o art.º 305º n.º1, n.º 2 e n.º3 do CPI refere-se apenas a produtos, na acepção do já referido art.º 174º do CPI, excluindo os serviços.

Este enquadramento legislativo deve-se ao peso da tradição que as denominações de origem e indicações geográficas representam, em termos de interesse económico e social considerável para diversos países e, principalmente para os países agrícolas, dado que tais sinais se aplicam, em especial, a produtos como os vinhos, as aguardentes e os queijos, que representam um património de grande valor para a economia regional e nacional desses países. Nesse sentido insere-se o Regulamento CEE n.º 2081/92, do Conselho, de 14 de Julho de 1992, relativo à protecção das indicações geográficas e denominações de origem dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios.

Segundo Almeida (1999) os vários ordenamentos jurídicos estrangeiros, em sede de denominações de origem e indicações geográficas apenas enquadram produtos/bens, excluindo os serviços. A única excepção, verificada do estudo deste Autor, é a lei federal suíça de 28.08.92 sobre a protecção das marcas e indicações de proveniência que no art.º 47º n.º 1 dispõe que a indicação de proveniência compreende toda a referência directa ou indirecta à proveniência geográfica de produtos e serviços, compreendendo as suas propriedades ou qualidades, por referência àquela proveniência. O referido Autor conclui que esta definição suíça de indicação de proveniência aproxima-se da noção de indicação geográfica.

Com excepção deste exemplo, diga-se invulgar, no panorama do ordenamento jurídico de diversos países, resta-nos concluir pela ausência de referências internacionais de possível aplicação das denominações de origem e indicações geográficas à área dos serviços e, em especial, aos serviços turísticos, com aplicações consequentes aos “sinais geo-turísticos”, especialmente, quanto ao controle e qualificação dos serviços turísticos.

Todavia, o regime jurídico das denominações de origem e indicações geográficas, pode aportar valor à organização institucional dos destinos turísticos.

Dispõe, com efeito, o art.º 305º n.º 4 do CPI que as denominações de origem e as indicações geográficas, quando registadas, constituem propriedade comum dos residentes ou estabelecidos na localidade, região ou território, de modo efectivo e sério e podem ser usadas indistintamente por aqueles que, na respectiva área, exploram qualquer ramo de produção característica, quando autorizados pelo titular do registo.

Igualmente, o art.º 310º do CPI dispõe que a denominação de origem e a indicação geográfica têm duração ilimitada, podendo ser protegidas por aplicação das regras previstas no CPI e em legislação especial, bem como aquelas que forem decretadas contra as falsas indicações de proveniência, independentemente do registo, e façam ou não parte de marca registada.

Os limites da demarcação regional da denominação de origem ou indicação geográfica quando não demarcados por lei, devem ser declarados pelos organismos que superintendem, no respectivo local, o ramo de produção, os quais devem ter em conta os usos leais e constantes, conjugados com os superiores interesses da economia nacional e regional.

Destas referências legais, retiramos alguns princípios exploratórios, quais sejam:

- a) O valor patrimonial, *maxime* económico e cultural, associado às denominações de origem e indicações geográficas, pois a sua propriedade é comum a todos os residentes ou estabelecidos na localidade, região ou território, de modo efectivo e sério, o que constitui um claro valor de envolvimento comunitário das denominações de origem e indicações geográficas;
- b) O valor qualificacional, associado à entidade com qualidade para adquirir o registo, pois não sendo esta a proprietária/titular dos direitos (já vimos que os titulares dos direitos são os residentes ou estabelecidos no território) é a gestora desse registo que, não só autoriza o uso da denominação de origem ou indicação geográfica, de

harmonia com as condições tradicionais ou regulamentares desse uso, mas também demarca o território do local ou região ligado às denominações de origem e indicações geográficas, com claras repercussões qualificacionais do valor desse território;

- c) O valor de protecção adicional das denominações de origem e indicações geográficas associado ou não ao registo, realçado quanto a este quando se salienta o seu carácter ilimitado de duração, por outro, que a sua protecção não se limita ao registo, porque podem ser protegidas pelas providências relativas à repressão das falsas indicações de proveniência ou outras aplicáveis (art. 310 do CPI) e ainda, quando, em sede de caducidade do registo, se postula que determinados produtos podem ser objecto de legislação especial de protecção e fiscalização que os proteja da referida caducidade, ainda que as denominações de origem e indicações geográficas tenham caído no domínio publico, em resultado do uso generalizado que delas é feito (art.ºs 315º n.º 1 e n.º 2 do CPI).

Em tese, dir-se-à que o regime jurídico das denominações de origem e indicações geográficas é, dentro dos instrumentos previstos no CPI, aquele que permite a defesa e qualificação de valores associativos de interesses dentro de um determinado espaço territorial demarcado e qualificado em defesa de recursos patrimoniais (económicos, culturais ou outros) geridos e controlados por um organismo regulador e qualificador.

Admitindo-se que tais recursos patrimoniais (históricos, culturais, económicos, etc.) devam ser defendidos numa óptica de gestão de qualidade integral dos destinos turísticos, encontramos aqui bases exploratórias suficientemente fortes para se propor, em sede de política legislativa, um modelo institucional de protecção dos destinos turísticos inspirado num modelo de protecção como denominações de origem e indicações geográficas.

Na verdade, existem destinos turísticos (locais, regionais) que podem ser conhecidos pela notoriedade nacional ou internacional de produtos agrícolas (caso de Champagne na França ou do Vinho do Porto, em Portugal), de produtos industriais (cidades ou vilas mineiras (ex: Rio Tinto- Espanha; Aljustrel - Portugal) cidades conhecidas por tradição industrial (ex: em porcelanas (Limoges, França); vidros (Marinha Grande, Portugal);

actividade de conserva pesqueira (ex: Laredo, Espanha) ou ainda de produtos próprios da actividade artesanal (ex: rendas de bilros (Peniche, Portugal).

O modelo de protecção jurídico de denominações de origem aplicado a produtos agrícolas, industriais ou de artesanato, pode ser aproveitado com interesse para a gestão integral desse destino turístico, principalmente se os valores turísticos explorarem do ponto de vista promocional e organizacional todos os recursos naturais, históricos, culturais e patrimoniais ligados à produção desses produtos.

A experiência legislativa portuguesa já produzida em sede de organismos reguladores e qualificadores das denominações de origem e indicações geográficas, pode transportar um modelo inspirativo de organismos reguladores e qualificadores da gestão integral da qualidade dos destinos turísticos.

Este tema será explorado no capítulo da protecção jurídica dos “sinais geo-turísticos” num sistema promocional e institucional a que aludiremos (ver capítulo 6. 4).

Algumas considerações adicionais e finais sobre as denominações de origem e indicações geográficas devem ser precisadas, por confronto com as marcas colectivas e em especial com as marcas colectivas de certificação geográfica, que asseguram o produto certificado como portador de uma certa origem e qualidade.

Na verdade, comum aos dois modelos é a existência de um organismo geralmente de carácter colectivo, público ou semi-público, ou ainda associativo que controla os requisitos de qualidade de um produto, de acordo com determinadas características e segundo regras definidas em estatutos ou regulamentos controlados por organismos públicos, certificando a entrada daqueles produtos no mercado.

Nalguns Estados (EUA, por exemplo) as marcas de certificação surgiram para dar protecção legal às indicações geográficas. No Reino Unido também é possível o registo de uma indicação geográfica (incluída a denominação de origem) como marca de certificação. (Almeida, 1999, pp.381-382). As marcas colectivas estão previstas na

maioria dos países, e desde logo, nos países que não protegem as denominações de origem (Almeida, 1999, p.111).

Auboin (1951, cit. por Almeida, 1999, p.110), inclusive, defende a denominação de origem como marca colectiva que constitui um direito absoluto de natureza fundiária. Este Autor considera que na regulamentação das denominações de origem e no estrangeiro, se encontram os caracteres essenciais das marcas colectivas, nomeadamente a sujeição da produção a uma regulamentação comum, certificada por organismos que têm a tarefa de estabelecer as regras que todos os utilizadores têm que observar, garantindo padrões mínimos de qualidade que certificam uma imagem favorável e o carácter distintivo do produto no mercado.

Apesar de estabelecer algumas diferenças entre a marca colectiva e a denominação de origem (vulgo, o carácter transmissível da marca, por oposição ao carácter não transmissível da denominação de origem) o Autor ainda defende que o direito à denominação de origem é um “*fonds de terre*”, ou seja, um bem de natureza essencialmente fundiária em que os factores naturais, físicos e climáticos são os mais importantes e onde uma colectividade tem um papel essencial, nomeadamente a consagração da terra a um “ideal de perfeição”.

Regista-se com interesse esta teoria, em sede de “sinais geo-turísticos”, porque estes também visam promover a imagem dos destinos turísticos dir-se-ia” a um ideal de perfeição”, pela conjugação de factores físicos, climáticos e naturais e humanos, traduzidos numa história e numa cultura num determinado espaço sempre em devir, com capacidade de atracção e fixação de turistas.

Almeida (1999, p.380) distingue as marcas de certificação das denominações de origem. Segundo o Autor, a marca de certificação beneficia do regime aplicável às marcas e protege primordialmente os interesses dos consumidores, enquanto as denominações de origem, embora tutelem estes, protegem em primeiro lugar os interesses dos produtores. Por outro lado, aduz que as denominações de origem abrangem quase exclusivamente produtos agro – alimentares, enquanto a marca de certificação se pode aplicar a quaisquer produtos ou serviços. Acrescenta ainda que a denominação de origem é

propriedade comum dos produtores ou residentes estabelecidos, enquanto a marca de certificação, por seu lado, é propriedade exclusiva (de uma pessoa colectiva, entre nós) que não a usa nos produtos ou serviços que certifica.

Maia (2003) acrescenta ainda que a denominação de origem é formada pelo nome da localidade, região ou território, enquanto que a marca colectiva pode ser constituída por sinais ou indicações utilizados no comércio para designar a origem geográfica de produtos, mas também por expressões de fantasia sem relação com a origem geográfica.

Refere, também que a denominação de origem tem duração ilimitada e a sua propriedade é protegida independentemente do registo, ao passo que a marca colectiva, enquanto marca, está sujeita aos regimes jurídicos de registo, obrigatoriedade de uso e de renovação a estas aplicáveis.

Do ponto de vista conceptual, estratégico e funcional as coincidências são muito fortes entre as duas figuras. Como exemplo histórico desta aproximação, temos o regime constante do D.L. n.º 262/87, de 29.06.87, das marcas colectivas com indicação de proveniência (MCIP's). Com esta figura, consagrou-se um sistema de autenticação de produtos alimentares tradicionais produzidos numa base artesanal ou por pequenas indústrias locais, credenciado e controlado pelo Instituto da Qualidade Alimentar, tendo em vista garantir características, origem, tipicidade e nível particular de qualidade, por referência a uma determinada tradição regional.

Este regime veio a ser revogado pelo D.L n.º 128/96, de 12.08.96, pelo facto do legislador entender que tal regime veio a tornar-se incompatível com o Direito Comunitário, a saber, com os Regulamentos n.º 2081/92 e 2082/92 de 14.07.92, em especial este último, que contém o regime de certificados de especificidade de produtos agrícolas e géneros alimentícios.

Para nós, todavia, mantém-se o interesse da distinção entre as duas figuras, não só pelas considerações jurídicas atrás assinaladas pelos diversos Autores, mas também do ponto de vista estratégico e funcional.

Na verdade, as marcas de certificação reportam-se à conformidade de produtos /serviços no âmbito da propriedade industrial e também de procedimentos e organizações no âmbito do Sistema Português de Qualidade, o qual centra-se em empresas e instituições concretas (Cap.5.2.). O valor promocional destas marcas resulta de uma agregação feita pelas empresas ou organizações certificadas e interessadas na obtenção da certificação, segundo critérios objectivos independentemente de qualificações territoriais prévias. A valia territorial pode ser uma consequência possível ou não da valoração operada pela marca de certificação e, quando possível, o sistema apresentar-se-à tendencialmente fechado no quadro de uma pessoa colectiva ou associação a que seja legalmente atribuída ou reconhecida uma marca de garantia ou certificação ou o direito legal de tutelar, controlar ou certificar actividades económicas, no âmbito do disposto no art.º 231º n.º 1 do CPI. Verificámos a este propósito (Cap.5.3.4.) que a legislação portuguesa, comparativamente à espanhola, não consagra de forma clara o “princípio da porta aberta” nas marcas de certificação.

Nas denominações de origem e indicações geográficas, pelo contrário, os limites da demarcação territorial devem ser determinados *a priori*, seja pela lei, seja pelo organismo supervisor do ramo de produção (art. 306º do CPI), apresentando-se o sistema como aberto a todos os residentes e estabelecidos na localidade, região ou território que pretendem uma valoração de conformidade dos seus produtos com as valias promocionais intrínsecas, de que são portadoras *a priori* as denominações de origem e indicações geográficas.

Digamos que, em suma, enquanto as denominações de origem e as indicações geográficas são portadoras *a priori* de uma imagem a que os produtores de um determinado espaço territorial, cumpridos determinados requisitos avaliados por entidade certificadora intermediária, se podem associar, partilhando os seus benefícios e tendencialmente suportando os seus custos, enquanto seus proprietários, as marcas de certificação exigem a intermediação *a priori* de um organismo regulador e certificador (publico ou privado, em regra de carácter associativo) para a promoção *a posteriori* da imagem de um produto ou serviço, que pode ter uma valência territorial ou não.

Esta distinção é útil para percebermos o enquadramento que cada um dos regimes oferece para um modelo institucional de protecção e valorização dos “sinais geo-turísticos” na gestão das áreas destino turísticas no capítulo seguinte deste trabalho.

5.3.6. A REPRESSÃO DA CONCORRÊNCIA DESLEAL.

A doutrina jurídica assinala a repressão da concorrência desleal como instrumento, a par dos direitos da propriedade industrial, para protecção das empresas e do interesse público no regular funcionamento dos mercados.

Correia (2001) salienta a necessidade de serem respeitados princípios ético-jurídicos na concorrência entre os empresários para o correcto funcionamento do mercado, com a consequente necessidade de criação de uma figura de protecção geral para as empresas contra condutas que, em especial, fora do âmbito da protecção dos direitos específicos da propriedade industrial, podem colocá-las em risco de sofrer prejuízos ou mesmo desaparecer, em virtude de condutas de outrem que implicam violação de princípios da ética comercial.

Ascensão (2002, pp.87-107) enuncia a conexão substantiva entre os institutos da concorrência desleal e da liberdade da concorrência, defendendo a integração dos dois institutos num amplo Direito da Concorrência, ainda que subdividido em vários núcleos. Assim refere: “a concorrência supõe a liberdade; mas a concorrência livre deve ser a concorrência leal. As duas vertentes são complementares: nem a concorrência livre subsiste sem lealdade na concorrência, nem a invocação da deslealdade pode ser pervertida a ponto de pôr em causa a concorrência livre”.

A complementaridade em relação à tutela dos sinais distintivos verifica-se, em sede de concorrência desleal, designadamente, pela protecção contra actos de confusão ou aproveitamento de sinais distintivos não registados ou pela protecção da inovação criativa contra actos de aproveitamento de elementos empresariais alheios (ex: segredos de negócios) ou de agressão desses elementos (ex: denegrição).

A integração da concorrência desleal num amplo Direito da Concorrência visaria defender, não só a tutela dos interesses dos consumidores, protegendo-os de condutas indutoras de erro, tais como a publicidade enganosa, falsas indicações de proveniência ou sobre a qualidade dos produtos ou serviços, como também defender o interesse colectivo no regular funcionamento do mercado, proibindo comportamentos restritivos da concorrência (ex: abusos de posição dominante) ou apenas lesivos do regular funcionamento do mercado (ex: vendas com brindes ou baixas de preços e vendas com prejuízo). (Ascensão, 2002).

Este valor colectivo e de regular funcionamento do mercado, não pode passar despercebido aos “sinais geo-turísticos”, pois estes constituem instrumentos estratégicos ao serviço da promoção da imagem dos destinos turísticos impulsionada por empresas e organizações interessadas na protecção e valorização dessa imagem, pelo que há que reter dois valores a serem defendidos, segundo princípios de ética comercial, através de normas que proíbem a concorrência desleal. Tais valores são:

- a) A imagem territorial do destino em si;
- b) A imagem das empresas e organizações promotoras do destino turístico.

Estes valores, para serem protegidos, necessitam de defesa contra actos que produzam efeitos no território português, ainda que os mesmos sejam produzidos em território estrangeiro.

Gómez Lozano (2002,p.269) defende, a este nível, a criação de uma União Internacional para a defesa de denominações geo-turísticas, para impedir por parte de um Estado a criação de denominações geo-turísticas que se possam confundir com denominações geo-turísticas de outros Estados, donde possam resultar desvios indevidos de clientela turística.

Esta Autora (pp.235-236) também refere que, quando os “sinais geo-turísticos” não possam ser registados como marcas ou denominações de origem, seja porque a lei vigente nega tal protecção, seja porque por vontade própria ou negligência, os

interessados não promoveram tal protecção, os mesmos poderão recorrer ao regime da protecção contra comportamentos desleais da concorrência.

Isto não significa, como refere Ascensão (2002), que nada obsta que determinada conduta possa ser considerada simultaneamente violadora da proibição de concorrência desleal e de um determinado direito de propriedade industrial.

O regime da concorrência desleal consta essencialmente nos art.ºs 317º e 318º do CPI. De referir, também, as normas do Código da Publicidade constantes do D.L. nº 330/90, de 23.10.90, que adiante nos referiremos. Em sede de estudo do Direito da Concorrência, a Lei nº 18/2003, de 11.06.03, aprova o regime jurídico da concorrência, contendo nos art.ºs 4º a 7º normas sobre práticas proibidas atentatórias da liberdade de concorrência.

O art.º 317º do CPI dispõe que constitui concorrência desleal todo o acto de concorrência contrário às normas e usos honestos de qualquer ramo de actividade económica, exemplificando todo um conjunto de condutas que explicitam tal conceito entre as quais:

- a) Actos susceptíveis de criar confusão com a empresa, o estabelecimento, os produtos ou serviços dos concorrentes, qualquer que seja o meio empregue (art. 317º n.º 1 alínea a);
- b) Falsas afirmações feitas no exercício de uma actividade económica, com o fim de desacreditar os concorrentes (art.º 317º n.º 1 alínea b);
- c) Invocações ou referências não autorizadas feitas com o fim de beneficiar do crédito ou reputação de um nome, estabelecimento ou marca alheios (art.317 alínea c);
- d) Falsas descrições ou indicações sobre a natureza, qualidade ou utilidade de produtos ou serviços, bem como falsas indicações de proveniência, de localidade, região ou território (...), seja qual for o modo adoptado (art. 317º alínea e).

Como assinala Correia (2001), o acto de concorrência desleal terá que ser um acto de concorrência, ou seja um acto que vise a captação, o desvio de clientela de produtos ou serviços de um concorrente para o infractor.

Também refere o mesmo Autor, no que toca ao acto de concorrência em si, que não é relevante que ele possa produzir ou não efeitos, captar ou não clientela, mas o seu sucesso ou insucesso é irrelevante para a lei, que não exige a efectividade do prejuízo da empresa concorrenciada.

Em sede de “sinais geo-turísticos”, enquanto instrumentos estratégicos ao serviço da promoção da imagem dos destinos turísticos, há toda uma série de actos que se podem enquadrar nas previsões acima referidas do art.º 317º do CPI.

Já referimos (Cap.5.3.2.) o exemplo do Município de Miranda do Douro que, nas suas brochuras de promoção turística, contivesse um cálice de Vinho do Porto ou um barco rabelo. Tal acto poderia, ainda que o barco rabelo ou o cálice do Vinho do Porto não estivessem registados como marcas, ser considerado um acto de concorrência desleal, uma vez que continha falsas indicações de proveniência quanto às características geográficas da produção turística de Miranda do Douro, que se encontra fora da região vitivinícola do Douro, resultando desta forma um acto de aproveitamento da reputação alheia desta região, com um claro objectivo de desvio indevido de clientela turística.

Outro exemplo possível apresentado seria um município alentejano contíguo ao território da região do Algarve (por exemplo, Odemira) que contivesse nas brochuras de promoção turística do destino dizeres como: “ À descoberta de um Algarve diferente”.

O aproveitamento da imagem de reputação turística de um destino que não corresponde aos limites geográficos do mesmo, é uma falsa indicação de proveniência sancionada nos termos do art.º 317º alínea e) do CPI.

A violação das normas do CPI em sede de concorrência desleal, constitui contra-ordenação punível com coima (art.º 331º do CPI) cabendo ao INPI a decisão de aplicação das coimas (art. 344º do CPI).

A ausência de um tratamento autónomo por autoridades públicas especializadas no combate à concorrência desleal pode constituir um problema, especialmente, quando em sede de bens de natureza pública e colectiva (imagens de destinos turísticos, por exemplo), é necessária uma resposta rápida e eficaz contra acções que os prejudiquem.

Outro problema, em sede de promoção da imagem de destinos turísticos, é que, como vimos, não existem normas portuguesas específicas sobre actividade publicitária institucional turística e de protecção da imagem dos destinos turísticos, ao contrário do que acontece noutros destinos concorrentes, tendo sido apresentado o exemplo das Canárias, em Espanha (Cap.2.2.).

Tão pouco existe regulação normativa portuguesa, por exemplo, permitindo a autoridades públicas turísticas o combate a práticas de concorrência desleal contra as empresas turísticas ou protecção da imagem do destino turístico (v. em sentido afirmativo, Castilla y Leon, Islas Baleares e Castilla la Mancha, em Espanha (Gómez Lozano, 2002, pp. 248-249).

No Código da Publicidade (D.L. n.º 330/90, de 23.10.90, alterado pela última vez e republicado pelo D.L. n.º 332/2001, de 24.12.01), o conceito de actividade publicitária (art.º 4º) entendido como o conjunto de operações relacionadas com a difusão de uma mensagem publicitária junto dos seus destinatários, inclui certamente a promoção da imagem institucional de organizações públicas (v.g. para a promoção da imagem de destinos turísticos). (v. sobre Direito da Publicidade e o Código da Publicidade, o estudo de Geraldes (1999).

Os princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito pelos direitos do consumidor (art. 6º) aplicam-se à promoção institucional, realçando-se quanto ao princípio da veracidade, a proibição de publicidade enganosa (art.º 11º) definida como a publicidade que, devido ao seu carácter enganador, induza ou seja susceptível de induzir em erro os seus destinatários, independentemente de lhes causar qualquer prejuízo económico ou que possa prejudicar um concorrente, salientando-se entre outros

exemplos a mensagem que contenha falsa indicação da origem geográfica do bem ou serviço (art. 11º n.º 2 alínea a).

Outra referência com interesse para o nosso estudo é a contida no art.º 16º sobre publicidade comparativa que identifica, explicita ou implicitamente, um concorrente ou os bens e serviços oferecidos por este e, designadamente, no n.º 2 que enuncia algumas restrições a este tipo de publicidade, nomeadamente que não gere confusão no mercado entre o anunciante e o concorrente ou entre sinais distintivos destes (v.g. “sinais geo-turísticos” de destinos turísticos) (alínea d); não desacredite ou deprecie sinais distintivos, bens, serviços e actividades de um concorrente (alínea e); não retire partido indevido de sinais distintivos de concorrentes (alínea f); ou não apresente um bem ou serviço como reprodução de um bem ou serviço cuja marca ou designação comercial seja conhecida (alínea h).

Entre as actividades publicitárias comparativas de um destino turístico, o uso indevido de “sinais geo-turísticos” de destinos concorrentes ou de partes deles que possam induzir em erro o público quanto à origem geográfica do serviço anunciado do destino ou que constituam aproveitamento indevido da reputação da imagem de um outro destino turístico, podem inserir-se neste tipo de actividades ilícitas.

Quanto à actividade publicitária do Estado, apenas uma parca norma é consagrada no art.º 27º n.º 1 que obriga a que esta publicidade, em regra, seja feita por profissionais ou agências de publicidade certificadas.

Entende-se que a imagem publicitária dos destinos turísticos e a sua tutela carece de uma eficaz regulação normativa em que se reforce o valor colectivo do destino, organizado à volta de interesses comuns (profissionais, empresariais, de consumidores) defendidos pelo organismo público responsável pela qualidade e promoção do destino turístico.

Concluindo por este défice de regulação normativa, o presente estudo alerta para a necessidade urgente de enquadramento jurídico da actividade publicitária institucional e privada, designadamente para a protecção e promoção da imagem turística dos destinos,

salvaguardando regras expeditas e eficazes por parte de organismos públicos no combate a comportamentos desleais, designadamente por via da actividade publicitária.

Propomo-nos apresentar um quadro explicativo e compreensivo global das técnicas juridico-institucionais para a valorização dos “sinais geo-turísticos”.

FIGURA 4

**TÉCNICAS JURIDICO-INSTITUCIONAIS PARA A VALORIZAÇÃO DOS
“SINAIS GEO-TURÍSTICOS”**

FIGURAS	FUNÇÃO	UTILIDADES GEO-TURÍSTICAS
MARCAS; LOGÓTIPOS	Sinal Distintivo e Promocional de produtos, serviços e ou organizações	Reconhecimento, Distinção e Posicionamento de serviços e organizações
MARCAS GEOGRÁFICAS	Sinal Distintivo territorial por referência a uma origem não enganosa	Valoração territorial serviços turísticos
MARCAS COLECTIVAS ASSOCIAÇÃO	Sinal Distintivo de organização	Valor Colectivo Envolvência em Associação com interesses turísticos territoriais
MARCAS COLECTIVAS CERTIFICAÇÃO	Sinal Certificador de Garantia de qualidade de produtos, serviços e organizações	Valor Colectivo Organização em rede para a gestão e promoção de serviços e destinos turísticos
DENOMINAÇÕES DE ORIGEM E INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS	Sinal Distintivo Territorial e Promocional com garantia de qualidade de produtos, serviços e organizações	Modelo Protecção Imagem Destinos Turísticos com valor qualificante para serviços e organizações
REPRESSÃO DA CONCORRÊNCIA DESLEAL	Protecção organizações contra práticas violadoras de princípios de ética comercial	Protecção Imagem Destino Turístico e de organizações com regulação publicidade institucional

5.4. CONCLUSÃO.

A extensão deste capítulo e a diversidade dos temas nele abordados aconselha-nos, numa perspectiva estratégica, a que as conclusões sejam simples, precisas, concisas e objectivas, no sentido de constituírem uma síntese global, recapitulativa dos passos do meu pensamento e compreensíveis facilmente aos seus leitores.

Referir-se-ão de seguida as conclusões deste capítulo de uma forma enunciativa, interligadas sequencialmente pela evolução dos sub-capítulos.

Assim, considero que:

- a) A regulação jurídica do Sistema Português da Qualidade oferece um modelo de referência, através do subsistema qualificação e em especial, pelas funções acreditação e certificação à gestão integrada de serviços turísticos individual ou colectivamente organizados, através da acreditação de entidades e qualificação desses serviços, designadamente, com aposição de sinais distintivos territoriais que funcionam como instrumento estratégico na organização e qualificação dos serviços integrados em destinos turísticos;
- b) A protecção dos “sinais geo-turísticos”, como sinais distintivos territoriais, no quadro dos instrumentos jurídicos da propriedade industrial é possível, se privilegiarmos e valorizarmos a função de qualidade desses instrumentos e, especialmente, numa óptica de canais de comunicação atribuídos em exclusivo aos respectivos titulares, com respeito do significado distintivo territorial valorativo para os destinatários da comunicação;
- c) A individualização dos destinos turísticos pode ser protegida com marcas e logótipos que identificam as entidades promotoras da imagem dos destinos, enquanto marcas individuais dessas entidades, os prestadores de serviços turísticos também podem registar como marcas os serviços que assinalam a respectiva actividade;
- d) As marcas individuais geográficas podem ser protegidas se tiverem adquirido carácter distintivo no mercado junto dos consumidores;
- e) As marcas colectivas de associação e certificação geográficas, no quadro dos instrumentos jurídicos da propriedade industrial, podem ser utilizadas com aproveitamento pelos “sinais geo-turísticos”, porquanto valorizam a função qualitativa e associativa na organização de serviços e actividades económicas, com intervenção reguladora de interesse público e ou associativo; todavia constatámos que o quadro jurídico português é extremamente lacunar nos regulamentos de utilização destas marcas, com prejuízo para o valor público e de envolvência colectiva destes instrumentos;

- f) As denominações de origem e indicações geográficas, enquanto instrumentos jurídicos da propriedade industrial, não são aplicáveis aos serviços e em consequência aos serviços turísticos; todavia oferecem um modelo de referência jurídico para a gestão integral da qualidade da produção num determinado território, através da qualificação jurídica valorativa a priori desse território e da organização dos agentes de produção no mesmo, com consequências inspiradoras para a organização e qualificação turística dos territórios, para os quais os “sinais geo-turísticos” são instrumento privilegiado;
- g) A protecção dos agentes e organismos públicos turísticos contra práticas de concorrência desleal em matéria de promoção de “sinais geo-turísticos” e, em especial, atentatórias da imagem dos destinos turísticos, não apresenta, no quadro da regulação normativa portuguesa, qualquer especialidade, verificando-se plena aplicabilidade dos regimes gerais de concorrência desleal contidos no Código da Propriedade Industrial e publicidade enganosa no Código da Publicidade, o que resulta num défice de regulação normativa e consequente desvalor jurídico para a protecção dos “sinais geo-turísticos” contra práticas de concorrência desleal.

Foram objectivos fundamentais neste capítulo a abordagem das técnicas jurídicas instrumentais susceptíveis de aproveitamento para a protecção e valorização dos “sinais geo-turísticos”, quer no quadro da regulação jurídica da qualidade, quer no quadro dos instrumentos da propriedade industrial.

Essas técnicas, enriquecedoras do quadro instrumental onde os “sinais geo-turísticos” se podem movimentar ficariam, todavia, desprovidas de eficácia interventiva nas áreas destino – turísticas sem um suporte estratégico, institucional e administrativo para lhes dar continuidade e consistência.

Esse quadro estratégico e institucional é o que procurarei abordar no capítulo seguinte e o que vou fazer já de seguida.

CAPÍTULO 6**A PROTECÇÃO JURÍDICA DOS “SINAIS GEO-TURÍSTICOS” NUM
SISTEMA PROMOCIONAL E INSTITUCIONAL.****6.1. INTRODUÇÃO.**

Abordámos no capítulo anterior algumas referências do quadro institucional do Sistema Português da Qualidade, quais os órgãos que o compõem, com especial realce para o Instituto Português da Qualidade.

Também no quadro da propriedade industrial, foi feita uma alusão genérica ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial e qual a inserção sistemática e estratégica deste instituto, assim como do IPQ, no quadro do Ministério da Economia.

A conclusão então sumariamente apresentada, em cujos termos estes institutos são serviços da área da investigação, inovação e qualidade do Ministério da Economia, permite-nos estabelecer o ponto de partida deste capítulo e desenvolver toda uma investigação, afim que, em sede de “sinais geo-turísticos” e áreas destino turísticas, se coloque a imagem do destino turístico como um bem susceptível de ser enquadrado numa perspectiva de investigação, inovação e qualidade construindo-se um quadro de referência institucional ao serviço desta perspectiva estratégica.

Alguns instrumentos jurídicos da propriedade industrial, em especial as denominações de origem, também foram apresentados no capítulo anterior, concluindo-se pela sua especial qualificação valorativa dos territórios, potenciadora de um quadro estratégico de referência, criador de valor de envolvimento e associativo, regulado e controlado por interesses de carácter público, que pode também ser susceptível de aplicação aos territórios turísticos, o que irá ser explorado e desenvolvido neste capítulo.

Procurarei, então, neste capítulo, explorar e apresentar do ponto de vista jurídico e estratégico vários modelos institucionais de protecção, qualificação e valorização dos territórios turísticos e da imagem dos destinos turísticos, sempre tendo em atenção que

os “sinais geo-turísticos”, enquanto sinais distintivos desses destinos, são sempre seu instrumento estratégico fundamental.

Os contributos da experiência internacional, em especial o caso de Espanha, que tem um quadro institucional mais desenvolvido e consolidado em sede de “sinais geo-turísticos”, também não serão esquecidos.

Os vários modelos são apresentados através de um caminho evolutivo, com referências a instrumentos jurídicos nacionais e internacionais, estes já recolhidos do estudo de casos internacionais, com consequente reforço da perspectiva estratégica de estudo desta análise e com o objectivo de colocar à disposição das autoridades publicas encarregues da organização e da promoção dos destinos turísticos, vários modelos susceptíveis de aplicação.

Vamos então apresentar esses modelos.

6.2. UM MODELO DE REGISTO ADMINISTRATIVO.

O modelo de registo administrativo é um dos mais conhecidos no nosso país em diversas actividades civis, económicas e sociais e, inclusive, na actividade turística.

Quem não conhece, afinal, o contacto com as Conservatórias do Registo Civil, Comercial ou Predial? Ou com o Registo Nacional das Pessoas Colectivas? São tudo exemplos de modelos institucionais de registo administrativo existentes na Administração Pública.

Mas, qual o seu âmbito, objecto e finalidades? Que pontos comuns podemos encontrar neste modelo?

Dispõe o art.º 1º do D.L. n.º 224/84, de 06.07.84, que aprova o Código do Registo Predial, que o registo predial destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário. Igualmente, dispõe o art.º 1º do D.L. n.º 403/86, de 3.12.86, que aprova o Código do

Registo Comercial, que o registo comercial destina-se a dar publicidade à situação jurídica dos comerciantes individuais, das sociedades comerciais, das sociedades civis sob forma comercial e dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, tendo em vista a segurança do comércio jurídico.

Nestes dois tipos de registo, verifica-se que a publicidade da situação jurídica, seja dos prédios, seja dos comerciantes, é entendida como instrumento estratégico para a segurança do comércio jurídico, entenda-se, nas relações entre os particulares e entre estes e a Administração Pública, designadamente para a invocação de direitos ou a existência de obrigações relacionadas com os prédios e a situação jurídica dos comerciantes.

Mas não se fica por aqui o interesse estratégico da Administração Pública na existência deste tipo de modelo de registo administrativo.

Com efeito, mais claro é o regime do Registo Nacional das Pessoas Colectivas, constante do D.L. n.º 129/98, de 13.05.98 que, concretamente, no seu art.º 1º, dispõe que este registo tem por função principal organizar e gerir o ficheiro central de pessoas colectivas, sendo este definido (art.º 2º n.º 1) como uma base de dados informatizada onde se organiza informação actualizada sobre as pessoas colectivas, necessária aos serviços da Administração Pública para o exercício das suas atribuições. Igualmente, dentro do mesmo espírito de organização estratégica da Administração para o melhor desempenho das suas funções em relação aos particulares, insere-se o D.L. n.º 97/87, de 04.03.87, que regula o Registo Obrigatório e Cadastro dos Estabelecimentos Industriais, definindo o seu art.º 1º n.º 2 que o registo destina-se a fixar a actividade ou actividades económicas a que cada estabelecimento industrial está afecto.

É dentro deste espírito estratégico de ficheiro, de cadastro, que se devem considerar as várias disposições legais existentes sobre registo administrativo em matéria de actividade turística.

Assim, na actividade das agências de viagens e turismo, dispõe o art.º 10º do D.L. n.º 209/97, de 13.08.97, que a Direcção Geral do Turismo deve organizar e manter

actualizado um registo das agências licenciadas (n.º 1) devendo nesse registo conterem-se indicações, designadamente sobre (n.º 2), a identificação da agência, firma, denominação social, sede, objecto social, número de matrícula e conservatória em que se encontra matriculada, identificação dos administradores, localização dos estabelecimentos, nome comercial, marcas da agência, forma de prestação das garantias exigidas e o montante garantido.

Por seu turno, os art.ºs 69º do D.L. n.º 167/97 e 46º do D.L. n.º 168/97, de 4 de Julho, respectivamente, para os empreendimentos turísticos e estabelecimentos de restauração e de bebidas classificados, prevêm a organização de um registo central pela Direcção Geral do Turismo, no ultimo caso, em colaboração com a Fereca – Federação da Restauração, Cafés, Pastelaria e Similares de Portugal, devendo em qualquer caso de alteração nos elementos do registo, as empresas comunicarem à Direcção Geral do Turismo, no prazo de 30 dias, tal alteração (n.º 2 das referidas disposições legais).

Os mecanismos inerentes à implementação e organização dos referidos registos constam da Portaria n.º 1071/97, de 23.10.97, que estabelece uma lista exaustiva (art.º 2º n.º 1) dos elementos que deles devem constar, designadamente, nome comercial, tipo, categoria, classificação e qualificação do empreendimento ou do estabelecimento, data de emissão de licença de utilização, localização, números de fax e telefone, identificação do responsável directo pelo funcionamento, para além dos gerentes ou administradores da empresa, período de funcionamento e capacidade máxima. Outros elementos, quando existirem, devem ser mencionados, tais como (art.º 2º n.º 3), identificação de entidade exploradora, restrições ao acesso público, autorização da prática do consumo mínimo obrigatório, declaração de interesse para o turismo, etc. Prevê-se ainda a elaboração do registo, com base em elementos oficiosamente remetidos pelas câmaras municipais quanto à abertura dos estabelecimentos (art.º 3º), assim como o apoio na elaboração do registo pelos órgãos regionais e locais de turismo e pelos serviços regionais no Ministério da Economia (art.º 6º).

Já os art.ºs 59º do D.L. n.º 54/2002, de 11.03.02, e 65º do D.L. n.º 47/99, de 16.02.99, prevêm também, respectivamente, a existência de um registo central de todos os empreendimentos turísticos no espaço rural e um registo central de todas as casas de

natureza. As portarias previstas para a regulamentação deste registo ainda não foram publicadas, embora o figurino previsível não se deva distanciar do modelo já conhecido para as agências de viagens, empreendimentos turísticos e estabelecimentos de restauração e bebidas classificados.

Do modelo de registo administrativo existente para as actividades turísticas, poderemos retirar algumas conclusões preliminares:

- a) Tem a natureza estratégica e institucional de um simples ficheiro ou cadastro de empresas turísticas;
- b) Tal ficheiro ou cadastro é uma obrigação interna dirigida à própria Administração Pública Turística de organizar os elementos de identificação das empresas turísticas, de lhes dar publicidade e garantir maior segurança na intervenção dos poderes de regulação, controlo e fiscalização das actividades turísticas sujeitas a este registo por parte da Administração Pública;
- c) Tem reduzida envolvimento de outras entidades de carácter privado ou semi-público, não sendo portador de qualquer valor acrescentado para matérias que exigem maior especialização funcional, por exemplo, em termos de planeamento, ordenamento ou promoção a um determinado nível territorial de determinadas áreas-destino turísticas.

Noutros países, como ocorre em Espanha, algumas Comunidades Autónomas levam mais longe os fins e o alcance do modelo de registo administrativo.

Assim, a *Ley de Ordenacion* de Turismo de Canárias (publicada no BOPC n.º 69 de 24.03.95) considera obrigação específica das empresas turísticas, a inscrição no Registo Geral de empresas, actividades e estabelecimentos turísticos (art.º 13º n.º 2 alínea a) e 22º n.º 2). Tal registo é qualificado como registo público, guardado e gerido pela *Consejería* (Departamento governamental) competente em matéria de turismo, contendo o art.º 22º n.º 2 daquela Lei previsão detalhada das secções em que se decompõe o livro de registo, a primeira, com carácter de ficheiro, a segunda, contendo resoluções da Administração Pública de autorizações de actividades turísticas e estabelecimentos.

É enfatizado o carácter obrigatório deste registo, que funciona como registo prévio para qualquer procedimento junto da Administração Pública tendente ao estudo, informação ou projecto de qualquer actividade turística (art.º 22 A) Secção Primeira).

É passado documento certificativo da inscrição no registo, considerado como necessário apresentar para qualquer procedimento administrativo tendente ao licenciamento de uma actividade turística (art.º 23º n.º 3).

O cumprimento da obrigação de registo permite às empresas turísticas:

- a) Verem incluídas suas instalações, características e oferta específica em catálogos, directórios, guias e sistemas informáticos administrativos públicos;
- b) Serem incorporados na promoção turística e poderem participar em subsídios, ajudas e programas de fomento turístico desenvolvidos pela Administração Pública turística;
- c) Poderem participar em associações de carácter público ou semi-público com interesses na actividade turística (art.º 14º).

Verifica-se, desta regulamentação, a criação de obrigações específicas para as empresas turísticas na inscrição no registo administrativo. Todavia, tal registo tem como contrapartida um conjunto de direitos de carácter participativo, institucional e comunicacional (promoção e informação turísticas), o que permite considerar tal registo como instrumento estratégico para a envolvência das empresas no sistema turístico com claras vantagens para a unidade do destino turístico.

Na verdade, pretendendo a Administração Pública turística nas Canárias prosseguir interesses públicos especializados a nível do ordenamento ou da promoção turísticas, pode socorrer-se do registo administrativo como referente das empresas e actividades turísticas potencialmente envolvidas ou a envolver em tais interesses, com claras vantagens do ponto de vista comunicacional entre as partes interessadas.

Há que realçar, também, o carácter público do registo, o qual permite maior transparência de procedimentos e valores envolvidos do ponto de vista institucional.

Em matéria específica de “sinais geo-turísticos”, saliente-se ainda o estudo de Gómez Lozano (2002, pp. 51-73) que dedica um capítulo à protecção dos “sinais geo-turísticos”, através da inscrição em registos administrativos, aproveitando os contributos da experiência legislativa em Espanha enriquecedora nessa matéria.

O Registo Nacional de denominações geo-turísticas referido no estudo de caso em Espanha, criado pela Ordem de 31.03.64, tinha como objecto, segundo o art.º 1º, definir, fixar e delimitar a extensão territorial das zonas que realizavam propaganda turística, através das denominações geo-turísticas. Tratava-se de evitar, segundo a Autora, que existindo uma denominação já inscrita, outra zona turística pudesse utilizar a mesma denominação geo-turística para se promover nos mercados turísticos.

Existia um claro interesse público neste tipo de registo, constituindo um verdadeiro cadastro orientador de dupla natureza, simultaneamente distintivo e unitário de identidades promocionais de destinos turísticos, identificados através de denominações geo-turísticas.

A difusão de denominações geo-turísticas não registadas poderia dar lugar a um processo sancionatório por parte do Ministério da Informação e Turismo (art.º 6º) salientando, contudo, a Autora que nada se havia previsto para a utilização indevida de denominações geo-turísticas já registadas.

Apesar do evidente carácter público, colectivo e publicitário deste tipo de registo, pelo interesse de ordenação territorial e promocional que lhe estava subjacente, a regulamentação permitia uma grande abertura à entidade promotora do registo, pois poderia ser entidade pública ou privada interessada, não existindo qualquer direito de exclusivo a favor da entidade solicitante do registo, dado o “princípio de porta aberta” que lhe estava subjacente.

Com a devolução de poderes às Comunidades Autónomas, e nomeadamente em matéria de promoção e ordenamento turístico, com a Constituição de 1978, estas deveriam retomar a nível dos respectivos territórios, o modelo de registo administrativo das

denominações geo-turísticas. Mas, apenas duas regiões o fizeram: a Região de Múrcia e a Região de Castela e Leão, como referido atrás no estudo de caso espanhol (Cap. 3.2.1.).

A natureza deste registo de carácter administrativo e público não se alterou, porquanto continua a ser obrigatório nestes territórios a inscrição de denominações geo-turísticas, enquanto instrumentos estratégicos de identificação de unidades promocionais de destinos turísticos, em coordenação e articulação com a imagem unitária do destino turístico regional (Múrcia e Castela e Leão).

Por outro lado, o carácter de registo administrativo, não confere nenhum direito de exclusivo a favor da entidade solicitante do registo. A separação entre este tipo de registo e os instrumentos da propriedade industrial é bem clara no art.º 49º n.º 4 do Registo Autonómico de Castela e Leão, ao dispor que não poderão empregar-se os distintivos geo-turísticos como nome comercial, rótulo de estabelecimentos ou veículos e marcas de bens e serviços. Previne-se, desta forma, o carácter colectivo e público da denominação geo-turística, para que, designadamente, tal denominação já registada nesse Registo não seja susceptível de apropriação exclusiva, através de uma marca, por exemplo.

Gómez Lozano, conclui, afinal, que estes registos administrativos podem funcionar como meio de controlo por parte da Administração Pública Turística das denominações ou distintivos geo-turísticos que se estão utilizando para identificar e promover destinos turísticos, à semelhança do já mencionado Registo de Empresas Turísticas referido nas Canárias para as empresas turísticas.

Assim, a aposição de denominações geo-turísticas pode ser avaliado por parte da Administração Pública turística como um interesse promocional referenciado espacialmente num determinado território. Tal avaliação é um indicador potencial de envolvimento de interesses para actuações conjuntas promocionais entre entidades públicas e privadas, utilizando-se a denominação geo-turística como elemento de união, de carácter público e colectivo, para efeitos de financiamento de campanhas

promocionais, hierarquização de interesses territoriais promocionais e identificação de respectivos agentes.

O modelo de registo administrativo pode, como vimos, para o exemplo das Canárias, ser um instrumento eficaz para a criação de valor de envolvimento público-privada em matéria, designadamente, de promoção turística, com claras vantagens comunicacionais e de eficácia de desempenho dos destinos turísticos.

Já tivemos oportunidade de comentar no estudo de caso em Espanha, os efeitos estruturais favoráveis em Espanha do modelo de registo administrativo criado pelo Registo Nacional de denominações geo-turísticas de 1964 com cerca de 20 anos de duração e continuado em algumas regiões autónomas, seja como registo de denominações geo-turísticas, seja como registo de empresas turísticas.

A organização territorial turística espanhola reflecte hoje o território como um valor de envolvimento público-privado, utilizando os “sinais geo-turísticos” como recurso comunicacional estratégico para a identificação e promoção de destinos turísticos e onde se baseiam plataformas de interesses comuns quanto à organização e financiamento desses destinos turísticos.

Portugal está longe de entender o modelo de registo administrativo como susceptível de potenciar tais valores. Pois enquanto ao o entender como simples ficheiro ou cadastro de empresas, sem qualquer valoração ou referência territorial, está a desperdiçar todas as virtualidades e potencialidades que o sistema contém, com prejuízo claro para a nossa conveniente organização estratégica.

O registo opera, pois, como base fundamental para o controle de prestadores de serviços e actividades turísticas na área destino. A sua importância, todavia, deve existir à margem e independentemente da protecção de sinais distintivos territoriais ou outros que as empresas e actividades turísticas queiram beneficiar.

Considero, ainda, que o modelo do registo administrativo pode importar contributos do extinto Registo Nacional das denominações geo-turísticas em Espanha, sendo útil na

óptica do modelo de gestão e organização das áreas destino turísticas, pela delimitação territorial e administrativa que lhe está subjacente. Assim, defende-se que a gestão das áreas destino turísticas deve incorporar um registo de unidades territoriais turísticas distintivas que delimite territorialmente e distinga promocionalmente os destinos turísticos que queiram utilizar sinais distintivos territoriais (“sinais geo-turísticos”) para a promoção da sua imagem.

Do mesmo modo, defendo que esse modelo poderá hierarquizar e distinguir unidades territoriais (locais, sub-regionais e locais) para efeitos de sua delimitação, lógicas de financiamento e funcionamento conjuntas e repartição de competências administrativas de entidades promocionais, devendo ser integrado, enquanto parte, no modelo proposto de gestão das áreas-destino turísticas.

Poderemos, todavia, explorar outros modelos jurídicos e institucionais que podem introduzir valor acrescentado à organização estratégica dos destinos turísticos. É o que farei de seguida.

6.3.UM MODELO DE REGISTO DE MARCAS.

A promoção da imagem dos destinos turísticos surge hoje, num contexto extraordinariamente competitivo e concorrencial, como um factor decisivo para projectá-la aos olhos dos consumidores, dos concorrentes e dos demais agentes integrantes no mercado, enquanto sinal distintivo, susceptível de protecção jurídica para os seus criadores e potencialmente gerador de benefícios para os seus utilizadores.

Desta forma, como vimos a propósito dos instrumentos jurídicos da propriedade industrial e, concretamente do regime jurídico das marcas (Cap.5.3.2.), a protecção dos “sinais geo-turísticos” como marcas, corresponde à necessidade de se importarem para este domínio, os mecanismos de empresarialização de produtos e serviços turísticos num mercado aberto, dinâmico e competitivo.

A obtenção de um direito de exclusivo, por parte de uma entidade solicitante do registo do sinal geo-turístico, é uma consequência da sua protecção como marca, compondo

esse direito, a faculdade de a utilizar para fins publicitários, o princípio da livre transmissibilidade, desde que não induza o público em erro quanto à proveniência do produto ou serviço ou os caracteres essenciais para a sua apreciação (art.º 262º do CPI n.º 1) e de impedir o seu uso ilegítimo por terceiros (art.º 258º do CPI).

Assim, os vários organismos que, por força de lei, tenham a responsabilidade de promover a imagem de um destino turístico, encontram, através do registo como marca da imagem desse destino, uma protecção eficaz em termos jurídicos, como se um direito de propriedade se tratasse sobre essa imagem, podendo estabelecer contratos e condições para o seu uso legítimo por terceiros, através de contratos atípicos, nomeadamente franquias ou contratos de “*merchandising*”, conhecidos na prática comercial e empresarial.(v. sobre contratos de “*merchandising*”e, em especial, sobre o “*merchandising*” de marcas, a obra de Carvalho, M., 2004).

É citado por Gómez Lozano (2002, p.162) o exemplo da Direcção Geral de Turismo de Castilla la Mancha que permitiu a utilização da nova imagem de turismo da Comunidade (figuras de D. Quixote e Sancho Pança com o texto a cores de terra e sol Castilla la Mancha- Turismo.), de forma voluntária, por empresários da região (principalmente hotéis e restaurantes) para comercializar seus serviços, devendo estes empresários cumprir determinados níveis de qualidade.

Assim, por este exemplo, a faculdade de registo como marca de “sinais geo-turísticos” permite que tais sinais sejam, não só utilizados para a promoção de destinos turísticos como também são distintivos de produtos e serviços de qualidade, inclusive, não só turísticos, mas também agrícolas (vinhos, queijos) relacionados com a zona, o que é potenciador de um valor de envolvimento público – privado e participativo, próprio da concepção e comercialização de produtos turísticos integrados na imagem turística unitária da região.

O carácter manifestamente comercial e empresarial deste modelo de protecção afasta o carácter público e obrigatório deste registo, próprio dos modelos de registo administrativo, como vimos, uma vez que é livre a adesão por parte das empresas ou organismos interessados.

Por outro lado, registre-se que a protecção conferida pelo registo como marca abrange todo o território nacional (art.º 4º n.º 1 do CPI), inclusive, para as marcas geográficas, ou seja aquelas que designem a proveniência geográfica do produto ou serviço (art.º 223º n.º 1 alínea c) do CPI) desde que, como vimos a propósito destas marcas, estas tenham adquirido no mercado carácter distintivo (art.º 238 n.º 3 do CPI).

Isto quer dizer que, no pedido de registo como marca de um sinal geo-turístico, não é possível constar qualquer delimitação da zona geográfica que se pretende identificar com o “sinal geo-turístico”, ou requerer alguma exclusividade na sua eficácia para uma porção delimitada do território nacional.

Todavia, se o requerente do registo pretender assegurar no comércio internacional a protecção do sinal geo-turístico como marca, pode requerer a eficácia internacional do registo, nos termos que estão definidos nos art.ºs 248º a 254º do CPI aos países aderentes ao Acordo de Madrid relativo ao registo internacional de marcas de 14.04.1891 alterado por um Protocolo concluído em 27.06.89. Tal eficácia é assegurada pela existência de um registo internacional no Secretariado para a Protecção da Propriedade Industrial, actualmente sediado em Genebra.

Isto é particularmente importante para países ou regiões de turismo que promovam internacionalmente a imagem dos respectivos destinos turísticos no mercado internacional e que procurem assegurar a protecção dessa imagem nesses mercados.

Igualmente, a este propósito, uma nota para o Regulamento (CE) n.º 40/94, de 20.12.93 (publicado no JOCE, L, n.º 11, de 14.01.94), que instituiu o regime da marca comunitária, isto é de marcas que, com carácter unitário, gozam de protecção unitária e produzem efeitos em todo o território da União Europeia.

As marcas comunitárias são consideradas marcas nacionais registadas no território dos Estados Membros, com eficácia no território comunitário, competindo o seu registo, mediante um único pedido e um só processo ao Organismo de Harmonização do Mercado Interno (OHMI), sediado em Alicante, Espanha.

Os pedidos de registo das marcas são apresentados num instituto de direito publico, o já referido Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Cap.5.2.), adiante designado por INPI, cujos Estatutos constam do D.L. n.º 400/98, de 17.12.98.

Analisando estes estatutos, numa perspectiva institucional quanto ao objecto (art.º 4º), atribuições (art.º5º) e estrutura orgânica (art.º 6º), verificamos que o INPI tem por objecto a promoção da protecção da propriedade industrial, quer a nível nacional, quer internacional.

Esta perspectiva de órgão promocional desperta todo um conjunto de atribuições exaustivamente descritas no art.º 5º, donde se destacam o auxilio de orientações estratégicas a nível de política e legislação sobre propriedade industrial (alíneas a), b), c) e d), a cooperação com organismos nacionais e internacionais para dinamização da competitividade empresarial, tratamento, acesso e divulgação de informação científica, técnica e jurídica sobre propriedade industrial (alíneas e), f), g), m), n) e o); assim como a organização de um registo de carácter publico e de depósito dos direitos relativos a propriedade industrial (alíneas h), i), e j) do art.º 5º).

A estrutura orgânica não apresenta particularidades de relevo, assentado na clássica trilogia conselho de administração, conselho consultivo e comissão de fiscalização (art.º6º), salientando-se na composição do conselho consultivo (art.º13º), uma componente técnica, formada por quatro personalidades de reconhecido mérito nas áreas económica, científica e tecnológica da vida do país, designadamente, em matéria de propriedade industrial, indicadas na sua exclusiva capacidade individual e designadas pelo Ministro da Economia. Donde resulta que esta componente técnica é portadora de algum valor acrescentado à organização, embora reduzida, porquanto limitada a funções consultivas.

As formalidades de registo confirmam o carácter público do mesmo, pois da apresentação de cada pedido é publicado no INPI aviso no Boletim da Propriedade Industrial, correndo então prazo para reclamações, das quais o requerente é notificado

(art.º 16º n.º 2 do CPI), podendo correr então o prazo de dois meses de contestação pelo requerente de eventuais reclamações (art.º 17º n.º 2 do CPI).

Uma palavra final, em sede de modelo de protecção de marcas, para as marcas colectivas de associação e certificação.

Tivemos oportunidade de comentar (Cap.5.3.4.) que existe um défice de regulação normativa em Portugal, nomeadamente, em sede de ausência de disposições sobre regulamentos de utilização de marcas colectivas que disciplinem o valor colectivo e associativo destas marcas, aportando-lhe intervenção de controlo público com consequente menos-valia estratégica para a gestão e qualificação de serviços e destinos turísticos.

A ausência de “investimento regulador” pelo legislador português, ao contrário do praticado pelo legislador comunitário e espanhol (Cap.5.3.4.), tem consequências também no modelo estratégico de gestão das marcas colectivas. Em Portugal o registo das marcas colectivas é efectuado, à semelhança de outras marcas, junto do INPI.

Tal registo, baseado no carácter público e no respeito do princípio formal do contraditório, como vimos, apenas poderá ser recusado nos motivos previstos nos art.ºs 238º e 239º do CPI, sendo estes omissos quanto a interesses de carácter económico e social (profissionais do sector, consumidores), localizados territorialmente e que possam ser afectados com marcas colectivas que expressem valores territoriais (designadamente, marcas colectivas geográficas). Apenas um interesse genérico está previsto a este propósito no art.º 239º alínea h) do CPI, quando se assinala como motivo de recusa de registo, tratar-se de sinais que constituam infracção de direitos de propriedade industrial.

Outro interesse de carácter público é tutelado nos art.ºs 231º n.º 2 e n.º 3 do CPI que prevêm a necessidade da pessoa colectiva associativa que tutela, controla ou certifica actividades económicas ter de incluir disposições no diploma orgânico, estatutos ou regulamentos internos, sobre pessoas que têm o direito de usar a marca e as condições

em que deve ser utilizada e ainda que quaisquer alterações nessas disposições só serão válidas em relação a terceiros se forem formalmente comunicadas ao INPI.

Em Portugal não existe qualquer outro organismo, para além do INPI, que intervenha no registo da marca colectiva, ou seja, se a marca colectiva é solicitada por uma determinada entidade (pessoa colectiva), a lei portuguesa apenas verifica em princípio a legitimidade formal para o pedido de registo (art.º 231º n.º 1 do CPI). A legitimidade (seja porque a pessoa colectiva tem legalmente atribuída uma marca de garantia ou certificação ou porque pode tutelar, controlar ou certificar certas actividades) é, assim, o elemento portador de valor intrínseco para o próprio registo.

Conclui-se, assim, que o modelo de registo de marcas colectivas em Portugal baseia-se essencialmente, quanto ao seu valor colectivo e associativo, na legitimidade formal da entidade requerente do registo.

Todavia, noutros países enriquece-se o modelo estratégico de registo destas marcas.

Na verdade, em Espanha e no Reino Unido, segundo Almeida, (1999, p.370) existem organismos de carácter governamental, que intervêm na vida jurídica da marca de certificação.

Em Espanha, para o registo da marca de garantia é necessário um parecer favorável de um organismo administrativo competente em função da natureza dos produtos ou serviços a que a marca de garantia se aplica, em relação ao regulamento de uso da marca de certificação. O próprio controlo de uso da marca pelo titular da marca em relação à sua utilização pelos autorizados é fiscalizado pelo referido organismo governamental.

No Reino Unido existem duas entidades, a saber, o *Registrar e o Consumer Affairs Division* pertencentes ao *Department of Trade and Industry*, que apreciam se o regulamento de uso da marca de certificação é satisfatório, isto é, se o esquema proposto de certificação é eficiente. Analisa-se ainda se o registo da marca é de interesse público.

Em conclusão, existe todo o interesse para Portugal se enriquecer com um investimento regulador no modelo estratégico de gestão e registo das marcas colectivas, quer de associação, quer de certificação, em especial para as marcas colectivas que sejam geográficas e *de per si*, portadoras de valor qualificacional e associativo em relação ao território que mencionam.

Tal enriquecimento passa por um investimento do legislador em prever no regulamento de uso da marca disposições, designadamente, sobre a origem geográfica dos produtos e serviços a que se aplica, características comuns dos produtos e serviços que pertencem à associação ou que se vão certificar nessa área territorial. Igualmente, matérias como a comparticipação no financiamento da marca pelos utilizadores, controlo e fiscalização do uso da marca e responsabilidades pelo uso inadequado deveriam ser reguladas, o que, neste momento, é omissa em Portugal.

Por outro lado, tal enriquecimento passaria também pelo controlo por uma entidade de carácter público, do conteúdo do regulamento e que a associação ou certificação promovida como marca teria interesse público, em especial quando a marca colectiva é geográfica e tem uma expressão territorial claramente referenciada.

Em sede de “sinais geo-turísticos” e da promoção de destinos turísticos, defendo que o organismo responsável pela aprovação do regulamento de uso, em sede de controlo do registo de marcas colectivas, associativas e de certificação geográficas, deveria ser o organismo responsável pela promoção da imagem do destino turístico.

Entendo que esta imagem tem interesse público e que as marcas colectivas que exprimem valores qualificacionais do ponto de vista territorial, seja pela associação de interesses privados, seja pela certificação de produtos e serviços turísticos, devem ser controladas numa perspectiva de interesse público. O interesse das populações, dos consumidores turistas e dos profissionais do sector, atendendo a uma imagem do destino turístico exige tal tutela jurídica.

Defendo, então, que os contributos do modelo de registo de marcas devem ser enquadrados numa perspectiva de qualidade não só das marcas, como de outros sinais distintivos, ao serviço da imagem do destino turístico.

A existência de um serviço de investigação, inovação e qualidade, à semelhança do IPQ ou do INPI com características tendencialmente públicas e fiscalizadoras poderia, nesse enquadramento, assumir as seguintes competências:

- a) Qualificação de pessoas, serviços, actividades ou sistemas turísticos ou acreditação de entidades para tal fim (os contributos da legislação sobre OPC (ver adiante Cap.6.4.) podem ser preciosos), tendo em vista o registo e permissão de uso de sinais distintivos por parte dessas entidades; prevendo-se o recurso a registos de marcas, sistemas de auditorias periódicas, qualificações provisórias ou sistemas pré – registados internos dessas entidades em determinadas áreas (energia, segurança, ambiente, por exemplo) e ainda prémios de qualidade;
- b) Controlo do interesse público e colectivo dos regulamentos de utilização de uso das marcas colectivas, de associação e certificação, à semelhança do que existe em Espanha e no Reino Unido (Cap.5.3.4.) para permissão do uso dessas marcas, na defesa do interesse geral dos consumidores turistas, população residente e agentes económicos;
- c) Controlo e tutela, em obediência a normas reguladoras, da actividade das associações e das entidades certificadoras das marcas turísticas individuais e colectivas (de associação e certificação), em ordem ao cumprimento de requisitos de qualidade da imagem e dos serviços no destino turístico.

Desta forma, entendo existir potencial para o enriquecimento estratégico do modelo de registo dos “sinais geo-turísticos”, como marcas, antevendo o crescente interesse das empresas e organizações turísticas em adquirirem e conquistarem posições distintivas nos mercados. Tal distinção obtém-se pelo posicionamento de imagens de qualidade e satisfação ao consumidor em determinados territórios turísticos, designadamente,

através de marcas de associação e certificação, antevendo-se um crescente interesse futuro no registo dos “sinais geo-turísticos” através de marcas colectivas.

6.4.UM MODELO DE PROTECÇÃO COMO DENOMINAÇÕES DE ORIGEM E INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS.

Foi afirmado (Cap.5.3.5.) que o regime jurídico das denominações de origem e das indicações geográficas, em sede do Código da Propriedade Industrial, é portador de um extraordinário potencial valorativo da qualificação dos territórios e dos interesses associativos que sobre esses territórios se podem produzir, em sede de actividades económicas, culturais ou outras, através de mecanismos institucionais geridos e controlados por organismos reguladores e qualificadores.

Desde já se assinala que, não existe no turismo e nas actividades turísticas, ao contrário do que vimos para o registo administrativo e o regime de marcas, qualquer modelo de protecção como denominações de origem e indicações geográficas. Consequentemente, o conteúdo deste capítulo deverá ser perspectivado, como modelo de política legislativa, institucional e turística para o futuro das áreas territoriais turísticas.

Como vimos no capítulo anterior, as denominações de origem e as indicações geográficas têm sido aplicadas tradicionalmente a produtos agrícolas e géneros alimentícios. O legislador comunitário preocupou-se exclusivamente com esta categoria de produtos para sua protecção como denominações de origem e indicações geográficas (Regulamento n.º 2081/92, de 14.07.92), reflectindo já as preocupações conjuntas dos Estados Membros nessa matéria.

Todavia, não é despiciendo e muito menos impróprio defender que, para a protecção da imagem dos destinos turísticos através de “sinais geo-turísticos”, os organismos responsáveis públicos turísticos podem e devem enquadrar um modelo de protecção desses sinais como denominações de origem e indicações geográficas.

Como vimos da nossa experiência histórica e internacional (vide Cap. 2 e 3), os “sinais geo-turísticos” estão sempre associados a uma qualificação e demarcação territoriais

prévias, tal como as denominações de origem e indicações geográficas (art.º 306º do CPI).

A protecção da imagem turística do destino baseia-se sempre em valores de ordem patrimonial, cultural, económica, e social assentes em factores humanos e culturais, em tradições, em bens imateriais; à semelhança dos valores defendidos pelas denominações de origem e indicações geográficas (art.º 305º nº 1, 2 e 3 do CPI).

Existem características próprias da produção agrícola e géneros alimentícios que não são aplicáveis à produção turística (nomeadamente a perecibilidade e não armazenagem da produção turística ou a insusceptibilidade de controle laboratorial físico-químico desses produtos). Todavia, é perfeitamente defensável, atendendo aos valores colectivos que as denominações de origem e indicações geográficas visam salvaguardar, retirar toda a regulamentação jurídica e institucional existente sobre denominações de origem e indicações geográficas, com aproveitamento para a gestão das áreas destino – turísticas.

Com efeito, a produção turística, à semelhança de toda e qualquer produção de serviços pode ser controlada e regulada segundo critérios de qualidade e desempenho, pode ser fiscalizada para o seu cumprimento, pode ser certificada para cumprimento de requisitos de ordem ambiental ou de segurança de pessoas e bens, pode ser avaliada segundo critérios de eficiência e eficácia económicas. O que importa, então, é construir um modelo de enquadramento jurídico e institucional dessa produção, à luz e segundo os critérios valorativos e qualificacionais defendidos pela imagem turística do território onde se realiza essa produção.

A imagem do destino turístico, enquanto valor comunicacional e de suporte das actividades turísticas que nele se produzem, pode ser defendida através de um modelo de protecção de denominações de origem e indicações geográficas.

Vamos, então, aproveitar o potencial regime regulador que as denominações de origem e indicações geográficas nos permitem, adiante designadas como DOC e IG, estudando a regulamentação respectiva para os produtos tradicionalmente protegidos nestas categorias, designadamente produtos agrícolas, vinícolas e géneros alimentícios.

O já citado Regulamento CEE n.º 2081/92, do Conselho, de 14.07.92, em sede de produtos agrícolas e géneros alimentícios, prevê que estes possam beneficiar da protecção como DOC e IG a nível comunitário desde que contenham algumas especificações, entre as quais (art.º 4 n.º 2); a delimitação da área geográfica (alínea c); a descrição do método de obtenção do produto e, se for caso disso, dos métodos locais, leais e constantes (alínea e); os elementos que justificam a relação com o meio geográfico ou a origem geográfica (alínea f) e ainda as referências relativas a estruturas de controlo (alínea g).

A evolução dos conhecimentos técnicos e científicos que exijam adaptações após o registo, dos cadernos de especificações e obrigações do produto está prevista no art.º 9º. Apenas um agrupamento de produtores, em princípio, poderá apresentar um pedido de registo para a protecção como DOC e IG, entendendo-se como agrupamento uma organização, qualquer que seja a sua forma jurídica ou composição, de produtores e transformadores de um mesmo produto agrícola ou género alimentício (art.º 5º n.º 1).

O art.º 10º n.º 1 deste diploma prevê a criação de estruturas de controlo, cuja função consiste em garantir que os produtos agrícolas e géneros alimentícios que comportem uma denominação protegida satisfaçam condições formuladas nos cadernos de encargos e obrigações. A estrutura de controlo poderá incluir serviços de controlo ou organismos privados designados pelo Estado membro (art.º 10º n.º 2); deverá oferecer garantias adequadas de objectividade e imparcialidade em relação aos produtores e transformadores sob o seu controlo e dispor permanentemente de peritos e recursos necessários para levar a cabo as operações de controlo dos produtos agrícolas e géneros alimentícios com uma denominação protegida (art.º 10º n.º 3).

Dispõe ainda (art.º 10º n.º 4) que tais organismos deverão preencher os requisitos estipulados na norma EN 45011, de 26.06.89, para serem autorizados pelo Estado Membro a realizar estas funções de controlo.

Todo este regime foi seguido igualmente noutro sinal distintivo dos produtos agrícolas e géneros alimentícios, sujeito a critérios de controlo de qualidade, ou seja, o certificado

de especificidade dos produtos agrícolas e géneros alimentícios constante do Regulamento CEE n.º 2082/92 de 14.07.92.

Aqui exige-se como cautela complementar, que o serviço ou o organismo de controlo designado certifique se o produto respeita os elementos publicados no caderno de especificações e obrigações registados, antes de ser colocado no mercado (art.º 15º n.º 3).

Poderemos registar como conclusões preliminares da análise do regime jurídico comunitário sobre DOC e IG as seguintes:

- a) A necessidade de qualificação e delimitação territoriais prévia das DOC e IG e de qualificação das razões pelas quais um produto está associado a essas denominações;
- b) A criação de valor associativo ao pedido de registo de protecção de um produto como DOC e IG ou com certificado de especificidade pela necessidade de, em principio, tal pedido só poder ser feito por agrupamentos de produtores;
- c) A necessidade de existência de mecanismos de controlo e qualificação desdobrados em diversas funções, tais como o registo do produto, actualização dos conhecimentos sobre os cadernos de especificações e obrigações do produto, seu controle e fiscalização para acesso ao mercado;
- d) O respeito de que tais mecanismos de controlo satisfaçam requisitos definidos em regras de normalização.

O regime nacional das estruturas de controlo e qualificação consta do Despacho Normativo nº 213/93, de 1.10.93, que prevê a existência de um instituto público, o IMAIAA - Instituto dos Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar, a quem cabe assegurar a gestão das DOC e IG dos produtos agrícolas e géneros alimentícios. Admite-se, todavia, que o controlo e certificação podem ser efectuados por organismos privados, para o efeito reconhecidos e supervisionados (nº 3 do referido diploma) que podem ser entidades de natureza profissional ou interprofissional indicados pelo próprio agrupamento de produtores que tenha requerido o registo de uma DOC ou IG (Anexo IV do mesmo diploma).

O D.L. n.º 49/95, de 15.03.95 aprova o regime de organizações e agrupamentos de produtores e suas uniões, sujeitos a um pedido de reconhecimento junto do Ministério da Agricultura.

O reconhecimento é feito, caso a caso, por despacho do Ministério da Agricultura (art.º 3º) e é concedido às entidades que reúnam cumulativamente requisitos definidos na lei (art.º 4º) designadamente, capacidade organizativa suficiente e nível de actividade económica mínimo; garantias suficientes quanto à duração e eficácia da sua acção, de acordo com regras estabelecidas em regulamentos aplicáveis (alíneas a e b); sejam efectivamente produtores (alínea d); a inclusão nos respectivos estatutos de disposições que garantam o direito de se associar a qualquer interessado cuja exploração se localize dentro da respectiva zona homogénea de produção e disposições relativas ao regime de sanções a aplicar, em caso do incumprimento de obrigações estatutárias e programa de acção (alínea f).

Tais agrupamentos devem revestir a natureza jurídica de cooperativa agrícola, sociedade comercial, sociedade de agricultura de grupo – integração parcial ou agrupamento complementar da exploração agrícola (art.º 4º alínea c).

O programa de acção é definido como o documento específico de cada entidade, aprovado em assembleia-geral ou por órgão igualmente competente, contendo regras comuns de produção, nomeadamente, em matéria de qualidade ou utilização de práticas biológicas, informação dos associados em matéria de colheitas e disponibilidades e colocação no mercado (art.º 4º n.ºs 2 e 5º alínea f).

O já referido IMAIAA assegura a organização e manutenção do registo nacional das entidades reconhecidas (art.º 6º alínea e).

Mais detalhado e elaborado é o regime do D.L. n.º 252/98, de 11.08.98, sobre organizações e agrupamentos de produtores de frutas, produtos citrinos e hortícolas que contém algumas especialidades adicionais para o registo desse agrupamento, designadamente sobre os fins do agrupamento (deverão assegurar a programação da

produção de adaptação à procura, nomeadamente em quantidade e qualidade, promover a concentração da oferta e a redução dos custos de produção, promover práticas de cultivo e técnicas de produção e de gestão dos resíduos respeitadores do ambiente (Anexo I – art.º 11º alínea b)), em que os associados se obriguem a respeitar regras de comercialização dos seus produtos através do agrupamento, fornecer informações para fins estatísticos, pagar contribuições financeiras previstas para fundos operacionais e para o agrupamento (Anexo I- art.º 11º n.ºs 3,4 e 5) sob pena de sanções (Idem, alínea d) n.º 5) sempre segundo princípios de gestão democrática (Idem, alínea d) n.º 4).

A envolvimento dos associados e a qualidade de intervenção dos agrupamentos rege-se por planos de reconhecimento e programas operacionais (Anexos III e IV).

Em execução das regras contidas nos Regulamentos n.º 2081 e 2082/92, de 14.07.92, sobre registo de protecção das indicações geográficas e de denominações de origem, de certificados de especificidade e produção biológica de produtos agrícolas e géneros alimentícios, foi publicado o Despacho Normativo n.º 47/97, de 11.08.97.

Por este diploma, incumbe à Direcção Geral do Desenvolvimento Rural, adiante designada DGDR, a gestão dos sistemas acima referidos.

A gestão dos sistemas de certificação é feita, no respeito das disposições comunitárias, de acordo com regras definidas nos Anexos I a III do diploma, donde consta, mais uma vez, a necessidade de ser requerido por um agrupamento de produtores, com estatutos que garantam o “princípio da porta aberta” (n.º 5) com regras formais que garantam a publicidade do processo e a eventual oposição de interessados (Anexos I e II).

Importante também é a consagração da possibilidade de organismos privados ou entidades de natureza profissional e interprofissional, designados por OPC, serem reconhecidos como entidades de controlo e certificação (n.º 3 e Anexo IV).

Tais OPC podem ser indigitados pelo agrupamento que requeira o registo das DOC ou IG, devendo satisfazer, entre outros requisitos, o fornecimento de garantias adequadas de objectividade e imparcialidade em relação aos produtores e transformadores sob o

seu controlo, devendo dispor dos meios humanos e materiais necessários às operações de controlo e verificação (Anexo IV n.ºs 1 e 2).

Para o reconhecimento dos OPC, a DGDR deverá proceder à avaliação prática e documental da estrutura administrativa e orgânica, das fontes de financiamento e do estatuto jurídico da requerente, da existência ou disponibilidade de recursos humanos e material qualificado, de equipamento técnico e administrativo adequado e de experiência e fiabilidade em matéria de controlo e certificação, assim como do tipo de controlo a executar, com descrição pormenorizada das acções de controlo, medidas correctivas e sanções em caso de irregularidades (Anexo IV n.º 3).

Os OPC deverão cumprir, na sequência do já referido Regulamento CEE 2081/92, de 14.07.92, os critérios gerais para organismos de certificação de produtos contidos na norma EN 45011 (Anexo IV n.º 4), devendo os OPC sujeitar-se a um procedimento de acompanhamento e avaliação das suas funções pela DGDR (Anexo IV n.ºs 7 e 8).

Como medidas estratégicas de apoio às suas atribuições, o Despacho prevê:

- a) A publicação de um inventário com a inscrição de todos os elementos identificadores das DOC, IG protegidas e dos certificados de especificidade concedidos (n.º 4);
- b) A existência de um organismo consultivo, denominado Comissão Consultiva Interprofissional para a Certificação dos Produtos Agro-Alimentares, adiante designado por CCIPCPAG, composto de representantes de diversas associações de produtores, comerciantes, consumidores e o representante de Portugal no Comité Científico das DOC, IG e Certificados de Especificidade; a quem cabe dar parecer, nomeadamente, sobre pedidos de registo destes sinais distintivos e de reconhecimento ou anulação de OPC (n.º 9);
- c) A existência de um Grupo de Trabalho para a Certificação de Produtos Agro-Alimentares, com representantes de diversas entidades públicas, para garantir coordenação deste subsistema com o sistema público agro-florestal em geral (n.º 13).

Pergunta-se, de novo, em que medida este regime normativo e regulamentar pode, com interesse, ser aplicado aos serviços turísticos, à promoção da sua imagem e organização do destino turístico em geral.

Teve-se o cuidado na exposição, de salientar todo o enquadramento susceptível de interessar à actividade turística em geral, retirando todos os conteúdos próprios da produção agrícola (rendimentos por hectare, controlos físico químicos do produto, modo de produção biológico, etc.).

O que nos interessou, efectivamente, foi explorar como, à volta de uma qualificação territorial prévia portadora de uma imagem favorável à produção, seja ela agrícola ou turística e respectiva comercialização, como é própria de uma denominação de origem ou indicação geográfica, se pode enquadrar um modelo institucional e estratégico de reforço dos interesses públicos e privados existentes nesse território.

Concluímos que a regulação normativa existente em sede de DOC e IG supre os défices de regulação normativa existentes em Portugal, que apontámos por exemplo, para as marcas colectivas, de associação e certificação, quanto aos regulamentos de utilização colectiva (Cap.5.3.4).

Com efeito, o valor colectivo desta regulação é muito superior àquele que vimos para os regulamentos de utilização das marcas de associação, em sede de CPI. Tal valor incide, nomeadamente, sobre o reconhecimento de agrupamentos e organizações de produtores, os planos de reconhecimento e programas operacionais que os agrupamentos devem cumprir e ainda quanto à previsão nos estatutos, dos fins do agrupamento, nas relações entre agrupamento e produtores, também nos planos comercial e financeiro. (v. sobre outras formas de auto-regulação agrícola em Portugal, a obra de Moreira (1997, pp.369-372).

Temos aqui uma base, em sede de associação de interesses turísticos, para se enquadrar um modelo jurídico e institucional mais perfeito de representatividade desses interesses num quadro territorial de actuação, com consequente mais valia- estratégica na gestão das áreas destino turísticas.

Ademais, em sede de certificação, também o regime dos OPC oferece um quadro jurídico e institucional mais completo em relação ao regime das marcas de certificação, em sede de CPI e mais específico que as normas oferecidas pelo Sistema Português da Qualidade (SPQ). Tal valor regulador surge, designadamente sobre os requisitos de capacidade técnica, financeira, material e humana que os OPC devem cumprir, das acções de controlo que devem providenciar, sujeitas a um controle de uma entidade pública, coadjuvado por organismos de carácter associativo e técnico.

Finalmente, a técnica do registo e inventário, em sede de DOC, IG e certificados de especificidade dos produtos agrícolas é um modelo notável de enquadramento institucional técnico de envolvimento e qualificação territorial do produto, seus produtores e agrupamentos, organismos controladores e reguladores. Tal valor resulta da identificação de elementos dos produtores, seus agrupamentos e entidades de controlo e certificação e ainda dos próprios produtos, estes contendo cadernos de especificações e obrigações, sujeitos a uma actualização de conhecimentos técnicos e científicos.

Em suma, poderemos definir como conclusões deste capítulo, que a protecção da imagem dos destinos turísticos, através dos “sinais geo-turísticos” como sinais distintivos de denominações de origem e indicações geográficas, apresenta vantagens adicionais a ter em conta em sede de modelo de política legislativa e institucional na gestão dos destinos turísticos, uma vez que no actual enquadramento jurídico tal protecção não é susceptível.

Tais vantagens são as seguintes:

- a) As denominações de origem e indicações geográficas obrigam a uma qualificação e demarcação territoriais prévias, por referência a produções e processos de produção turísticos, com valor tradicional ligado a esse território, constituindo uma base espacial para a qualificação e valorização de serviços turísticos e um indicador para a gestão estratégica de unidades territoriais de destinos turísticos;

- b) As denominações de origem e indicações geográficas estão ligadas inevitavelmente a técnicas de inventário e registo que permitem associar produção turística a um determinado território, identificando produtores, agrupamentos de produtores, organismos públicos ou privados de qualificação e controle, de natureza técnica e /ou decisória, criando valores de envolvimento e responsabilização mútuas no acompanhamento dessa produção;
- c) As denominações de origem e indicações geográficas funcionam como sinais distintivos de valor territorial, através de técnicas de acreditação de entidades, como representativas de interesses associativos e colectivos (agrupamentos de produtores, por exemplo) e de interesses públicos e de carácter técnico (OPC, por exemplo) que qualificam os valores de produção num determinado território; a acreditação é, aqui, instrumental da certificação e qualificação;
- d) As denominações de origem e indicações geográficas constituem juridicamente um bem de natureza incorpórea, uma reserva de valor que, ao serviço da imagem de um destino turístico, podem ser defendidas pelos produtores desse destino, através de um modelo representativo mais forte, com intervenção certificadora e qualificadora de entidades reguladoras.

Todavia, nesta exposição, verifica-se também que, no quadro dos produtos agrícolas e biológicos, as denominações de origem e indicações geográficas, apesar de conterem elementos bastante fortes de envolvimento de interesses colectivos e institucionais, não apresentam nenhum modelo associativo compósito de união mais forte de interesses públicos e privados, através de uma associação pública em que o sector privado possa ter participação na tomada de decisões nesse modelo.

De facto, verifica-se que a técnica de envolvimento jurídica criada à volta dos agrupamentos de produtores, dirige-se essencialmente ao preenchimento de um requisito para o pedido de registo de DOC ou IG e de reforço da componente interna associativa desses interesses privados. Por sua vez, o reconhecimento dos OPC também verifica-se no quadro de transferência de competências de regulação, controlo e fiscalização do sector público para o sector privado ou profissional; o sector privado tem apenas participação num órgão consultivo na área da certificação que é a já referida CCIPCPAG.

Esta lacuna, ou seja a ausência de um modelo associativo compósito de união mais forte de interesses públicos e privados, através de uma única entidade jurídica, é preenchida na regulamentação das DOC e IG de produtos vitivinícolas.

Tal constatação, que explicaremos já de seguida, abre-nos um novo caminho de potencialidades e possibilidades que justificam a sua inclusão num próximo capítulo sobre desenvolvimentos institucionais.

Na verdade, crê-se que a tradição legislativa e regulamentar portuguesa sobre denominações de origem e indicações geográficas de vinhos é bastante forte e superior por comparação com os produtos agrícolas.

Basta constatar a proliferação de regiões demarcadas de vinhos em Portugal, alguns deles com tradições seculares (Porto, Madeira), para se concluir que o enquadramento jurídico e institucional destes sinais distintivos oferece potencialidades acrescidas, em sede de protecção de “sinais geo-turísticos”, de forma a poder atingir objectivos porventura, mais ambiciosos.

Esses objectivos serão explicados no próximo sub- capítulo.

6.5. DESENVOLVIMENTOS INSTITUCIONAIS.

Proponho-me neste capítulo explorar, por um lado, novas possibilidades de valorização institucional do modelo de protecção de denominações de origem e indicações geográficas aproveitando os contributos da legislação sobre DOC e IG de produtos vinícolas, por outro, concluir a reflexão sobre o modelo institucional do Sistema Português da Qualidade (SPQ), o qual já foi abordado (Cap.5.2).

Sobre as DOC e IG de produtos vinícolas, algumas notas permitem-nos perceber a importância do modelo jurídico, institucional e regulador no nosso país destes produtos e denominações, em paralelo à importância crescente que os mesmos representam para o nosso património cultural, social e económico.

Assim, temos em primeiro lugar a denominada Lei-Quadro das Regiões Demarcadas Vitivinícolas, aprovada pela Lei n.º 8/85, de 04.06.85.

A Lei-Quadro apresenta um conceito de região demarcada, entendida como área ou conjunto de áreas vitícolas, que produzem vinhos com características qualitativas particulares, cujo nome é utilizado na designação dos próprios vinhos, como denominação de origem ou como indicação de proveniência regulamentada (art.º 1º n.º 1).

Na região demarcada podem existir sub-regiões com designações próprias ou áreas restritas, quando forem notórias a tradição e alta qualidade dos seus vinhos (art.º 2º n.ºs 1 e 2).

O estatuto da região demarcada deve conter, entre outros elementos, a delimitação geográfica da área, práticas culturais e enológicas (art.ºs 4º alíneas a); d) e h), respectivamente) e, bem assim, prevê-se a necessária constituição e organização de uma comissão vitivinícola regional, adiante designada CVR, que tem como atribuições garantir a genuinidade e a qualidade dos vinhos da região demarcada e apoiar a sua produção (art.ºs 5º e 6º).

As CVR têm competências de registo, nomeadamente, de inventariação, cadastro, classificação das vinhas e vinhos de qualidade com DOC e indicações de proveniência regulamentadas, bem como de inventariação das instalações onde se laboram, armazenam e engarrafam os vinhos. Igualmente é de registar o controlo, fiscalização e qualificação dos produtos vínicos acima referidos, através das declarações de produção e movimentação com a emissão de certificados de origem e selos de garantia. Estas competências compreendem-se num quadro estratégico de orientação e execução de projectos de reconversão e reestruturação vínica, promoção dos produtos vínicos (art.º 7º) e ainda de conhecimento e actualização, com análises laboratoriais em laboratórios oficiais reconhecidos.

Os órgãos das comissões assentam no dualismo deliberativo/executivo, cabendo ao conselho geral as funções deliberativas e à comissão executiva as funções executivas (art.ºs 9º e 10º). A comissão executiva é composta por três membros, sendo presidida pelo representante do Estado e os outros membros eleitos pelo conselho geral (art.º 8º n.º 2).

A composição das CVR reflecte uma organização de auto-administração interprofissional paritária com controlo estadual, verificada no conselho geral com um representante do Estado e representantes da lavoura e do comércio, em representação igualitária, a designar por associações respectivas do sector (art.º 8º). Desta forma se garantindo a participação do sector privado em equilíbrio de interesses na oferta /comercialização do produto na tomada de deliberações da CVR.

Finalmente, constituem, entre outras, receitas das CVR o produto dos certificados de DOC e indicações de proveniência regulamentada, selos de garantia e outras receitas relativas aos vinhos comercializados e cuja acção de disciplina está a seu cargo (art.º 13º).

As CVR estão sujeitas a tutela estadual (art.º 15º), nos termos que constarão do estatuto da região demarcada.

Como conclusão desta muito breve análise da Lei-Quadro das Regiões Demarcadas Vítivinícolas, podemos constatar que os seus parcos dezassete artigos constituem um precioso instrumento para a qualificação e organização dos territórios vinícolas, designadamente:

- a) Pela necessidade de uma prévia demarcação dos mesmos que funciona como um sinal distintivo, aberto a qualificações de outros sub-territórios, também com sinais distintivos próprios, podendo a pluralidade dos mesmos funcionar de acordo com uma lógica *umbrella*;
- b) Pelas amplas atribuições que cabem no âmbito das CVR, nelas se incluindo quase tudo, desde a área do apoio e promoção; controlo e fiscalização; regulação e

qualificação na protecção de DOC e indicações de proveniência regulamentadas, mas cuja competitividade só pode ser baseada num acompanhamento de carácter técnico e científico, para o qual as CVR podem dotar-se de estruturas adequadas;

- c) Pela estrutura orgânica das CVR, garantindo a participação directa e maioritária do sector privado no conselho geral e indirectamente na comissão executiva que aquele elege, sendo este sector privado representado em paridade e equilíbrio de interesses entre o subsector oferta/produção e o sub sector comercialização/distribuição;
- d) Pela lógica de financiamento endógeno, pelo menos parcial, associada às CVR, pois é a sua actividade certificadora, reguladora e qualificadora, entre outras, financiada pelo sector privado, através de taxas, selos de garantia e outras receitas sobre os produtos protegidos por DOC e indicações de proveniência, que suporta principalmente a acção destas em apoio à produção e promoção das áreas territoriais em causa. (sobre as CVR e o regime de auto-administração das regiões vinícolas em Portugal, Espanha, França e Itália, v. Moreira (1997, pp.372-385).

Esta lógica de financiamento endógeno entre as funções de certificação e qualificação, por um lado e promoção por outro, está bem patente nas Portarias n.º 382/97 e 383/97, de 12.06.97, a primeira, que define o regime das entidades certificadoras de vinhos de mesa regionais e quais os requisitos que devem cumprir (praticamente iguais aos que vimos para os OPC) e a segunda que define os valores da taxa de promoção dos selos emitidos por essas entidades certificadoras e pelo Instituto da Vinha e do Vinho adiante designado por IVV.

O modelo de organização e qualificação dos territórios vinícolas não se esgota nas CVR e bem podemos referir exemplos mais concretos, relacionados com territórios vinícolas associados à denominação de origem porventura mais conhecida nacional e internacionalmente (O Vinho do Porto).

Assim, o Instituto de Vinho do Porto adiante designado por IVP, definido na sua Lei Orgânica (D.L. n.º 192/88, de 30.05.88, alterado pelo D.L. n.º 75/95, de 19.04.95) como instituto público, de natureza empresarial (art.º 1º n.º 1 e 2º n.º 1) tem como atribuições

o controlo, a promoção e a defesa da denominação de origem “Porto”, bem como quaisquer outras que o Governo entenda confiar-lhe no sector do vinho do Porto.

As considerações que referimos para as CVR são aqui *mutatis mutandis* aplicáveis, através das amplas competências do IVP no domínio da fiscalização e controlo, quer genéricas (art.º 5º), quer específicas (art.º 6º), no domínio de estudos e investigação, certificação e qualificação e ainda no apoio, promoção e regulamentação (art.º 5º), sempre utilizando-se como técnica instrumental para estas competências, o cadastro e o registo (art.º 5º alínea l) e art.º 6º alíneas a); b) e c).

A participação maioritária do sector privado, cujos membros são designados por associações representativas é paritária entre os subsectores oferta /distribuição (lavoura / comércio) e é garantida no Conselho Geral, órgão de carácter deliberativo a quem cabe designadamente, apreciar e dar parecer sobre o orçamento e o plano anual de actividades (art.ºs 12º e 13º n.º 1 alínea a).

A lógica de financiamento endógeno é garantida pelo art.º 25º, pelo produto da venda de taxas sobre vinhos e aguardentes, venda de cápsulas e selos de garantia e de bens e serviços.

Desde cedo se sentiu a necessidade na região demarcada do Douro, de reforçar a componente associativa dos agentes de produção e comercialização ligados ao sector, no quadro institucional de interesses ligados a esta região, em que o sector privado não participe como mero parceiro consultivo nesse quadro.

Daí, primeiro, com a Casa do Douro, e depois em 1995, pelo D.L. n.º 74/95, de 19.04.95, que criou a Comissão Interprofissional da Região Demarcada do Douro adiante designada por CIRDD, que veio a substituir aquela, é instituída uma pessoa colectiva, de natureza empresarial e associativa que tem claras atribuições na área do reforço dos interesses da produção e do comércio, com disciplina e controlo das mesmas, fomento da qualidade, promoção e defesa de todos os vinhos, designadamente o Vinho do Porto e todos os vinhos de qualidade com direito a denominação de origem ou indicação de proveniência (Anexo- art.º 3º).

As técnicas de inventário, registo, classificação são instrumentais em todas as actividades da CIRDD (art.º4º), assim como a necessidade de conhecimentos actualizados e científicos, através de ensaios e laboratórios, são fundamentais no processo de acompanhamento da produção e manutenção dos níveis de qualidade (Anexo- art.º 4º alíneas h) e i)).

O sector privado está maioritariamente representado por 24 representantes, sempre com preocupação de garantir paridade entre a produção e comércio, num órgão que é o Conselho Geral, com vastas funções deliberativas (Anexo- art.º 7º) entre as quais, a aprovação do plano de actividades, orçamentos, relatório e contas (alínea c)) e electivas, uma vez que este órgão elege dois dos três vogais (o outro é o representante do Estado que preside) da Comissão Executiva (Anexo- art.º 10º n.º 1), que assegura a gestão corrente das actividades da CIRDD e executa as deliberações do Conselho Geral.

Existem duas secções especializadas no Conselho Geral, uma relativamente à denominação de origem “Porto” e outra relativamente a outros vinhos de qualidade na região demarcada (Anexo - art.º 6º n.º 1).

A CIRDD pode dispor de serviços técnicos, laboratoriais, administrativos e de fiscalização, podendo estabelecer protocolos com outras entidades para garantir o cabal desempenho das suas atribuições (Anexo - art.º 12º).

As primeiras receitas previstas na lei para a CIRDD são as taxas legalmente estabelecidas e outras importâncias cobradas pelos serviços prestados (Anexo- art.º 14º alínea a).

Moreira (1998) apresenta a organização institucional do Vinho do Porto, como um sistema regulatório assente numa auto-regulação e concertação de interesses profissionais e de partilha de poderes entre os sectores de produção e comércio, sujeito a controles de interesse público em defesa da produção e da imagem do Vinho do Porto.

Uma última palavra em termos de enquadramento institucional do sector para o Instituto da Vinha e do Vinho adiante designado por IVV.

O IVV é, afinal, o organismo nacional tutelar do sector que assegura, designadamente a nível nacional, as atribuições que estão cometidas às CVR nas respectivas regiões demarcadas.

Definido na sua Lei Orgânica (D.L. n.º 99/97, de 26.04.97) como instituto público (art.º 1º), tem como atribuições a política vitivinícola, gestão e valorização do património vitícola nacional e da aplicação dos instrumentos de competitividade dos vinhos portugueses (art.º 1º) sendo-lhe ainda cometidas atribuições de organismo de intervenção e contacto com a Organização Comum do Mercado Vitivinícola da União Europeia (art.º 2º n.º 4).

As suas competências, à semelhança do que vimos para as CVR estendem-se para o sector, desde o seu estudo e regulamentação, seu apoio e promoção e controlo e fiscalização (art.º 2º).

A importância destas competências reflecte-se bem a nível da estrutura de serviços operacionais, tais como:

- a) A Direcção de Serviços de Estruturas Vitícolas (art.º 17º) com Divisão do Cadastro Agrícola (art.º 18º), Divisão de Ordenamento e Controlo Vitícola (art.º 19º);
- b) A Direcção de Serviços de Mercados Vitivinícolas (art.º 20º) com Divisão de Intervenção no Mercado (art.º 21º), Divisão de Infra-Estruturas e Organização Económica (art.º 22º) e a Divisão de Regulamentação Vitivinícola (art.º 23º);
- c) A Direcção de Serviços de Fiscalização Vitivinícolas (art.º 24º) com três unidades orgânicas (I, II e III- art.º 24º n.º 2) e uma Divisão de Auditoria dos Sistemas de Certificação (art.º 25º).

A execução a nível regional das suas competências pode ser assegurada por organismos profissionais e interprofissionais do sector, designadamente as CVR's, mediante protocolos a celebrar (art.º 26º n.º 1) ou num quadro de desconcentração de

competências, neste caso, exceptuando as competências de controlo (art.º 26º n.º 2), podendo ainda celebrar acordos e participar em sociedades ou associações para que seja reforçado o alcance das suas atribuições (art.º 28º n.º 1 e n.º 2).

A referida lógica de financiamento endógeno está presente, através de taxas cobradas sobre vinhos e outros produtos vínicos, taxas decorrentes de aplicação de medidas relativas à gestão do potencial vitícola, venda de serviços, o produto da venda de patentes de invenção, novas tecnologias, publicações, impressos e o produto da constituição de direitos sobre eles (art.º 31º).

A participação do sector privado é garantida maioritariamente, mas tão só num órgão consultivo (Conselho Consultivo), com quatro representantes de produtores e adegas cooperativas, quatro representantes do comércio de vinhos, um representante dos destiladores, a indicar pelas respectivas associações e dois representantes dos CVR, órgão que é presidido pelo presidente do IVV (art.º 5º n.º 1).

Em comentário intercalar a toda esta estrutura institucional, verifica-se que a estrutura associativa e a participação do sector privado é mais forte nas regiões demarcadas, em que a componente territorial é qualificativa e valorativa em relação às actividades de produção e comercialização que aí se desenrolam.

Por outro lado, saliente-se que a lógica de financiamento endógeno suportada em parte, mas principalmente pelo sector privado e que está associada a todas estas regiões e estrutura institucional, é fundamental para a envolvência e responsabilização mútua de todos os agentes envolvidos.

Não se consegue garantir qualidade na organização e gestão, seja numa região demarcada, seja numa região turística, se não existir lógica de financiamento endógeno que suporte prestação de serviços de inventário, cadastro e registo da oferta turística existente, que assente numa estrutura institucional que invista no conhecimento e na investigação para acompanhamento e actualização da produção, que controle e fiscalize essa produção, em ordem a garantir padrões de qualidade com a imagem do território

que se visa defender e, finalmente que suporte uma estrutura virada para o apoio e promoção, quer da produção, quer da imagem do território nos mercados consumidores.

Desta forma, entende-se como fundamental o reforço da componente do sector privado na organização e gestão dos territórios turísticos, à semelhança do regime existente para os territórios agrícolas e vinícolas, em especial para estes últimos.

Assim se entende que a imagem do destino turístico, ainda que polarizada em todo um conjunto de actividades de produção heterogéneas (transporte, alojamento, restauração, animação) pode funcionar como elemento agregador, através dos “sinais geo-turísticos”, de toda a oferta turística existente para efeitos de participação e reforço da componente do sector privado na gestão e organização dos destinos turísticos, através de uma lógica de financiamento endógeno a todas as actividades estratégicas (planeamento, promoção, desenvolvimento) dessa gestão e organização.

O modelo das regiões demarcadas vinícolas marca assim pontos muito fortes nesta matéria em relação ao modelo das regiões de turismo.

Outro ponto forte a reter desta organização, é o extraordinário leque de atribuições e competências do IVV como órgão nacional do sector, que, como vimos atrás, domina áreas estratégicas fundamentais, tais como a regulamentação, o apoio e promoção, a intervenção e gestão de programas estruturais no quadro comunitário, o controlo e fiscalização.

Urge, também, no meu entender, que o turismo tenha um organismo forte e centrionário a nível nacional, que abarque todas as áreas estratégicas fundamentais na gestão e organização de um destino turístico.

A actual proliferação de organismos (Direcção-Geral do Turismo, ICEP, Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo) gera, por vezes, fenómenos como duplicações de competências, duplicação de esforços promocionais, aumentos de custos, ineficiência e espaltilhos burocráticos, não sendo tal desejável para a gestão e organização do destino turístico a nível nacional.

Talvez dentro desta matéria, se insere a anunciada intenção governamental, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2003, de 01.08.2003, de criar um novo organismo, denominado Instituto de Turismo de Portugal, que concentrará todas as competências nos domínios da promoção e do apoio financeiro, actualmente dispersas pelo IFT e ICEP.

Útil seria aproveitar os contributos do modelo do IVV, construindo paralelamente um modelo de gestão das áreas destino-turísticas, assente em “sinais geo-turísticos” e qualificações territoriais.

Por ultimo, algumas notas finais sobre o Instituto Português da Qualidade, adiante designado por IPQ que é a entidade coordenadora do SPQ.

Já referi dos subsistemas no âmbito do SPQ, a importância do subsistema qualificação, e em especial, das actividades de acreditação e certificação (art.º 28º n.º 2 e n.º 3); do papel do IPQ, reitero as conclusões aí expendidas (Cap.5.2.) quanto à sua importância, como instrumento estratégico e ferramenta na gestão e organização de áreas territoriais, sendo necessário apoiar tal subsistema:

- a) Num órgão de informação e consulta permanente, que funcione como órgão acompanhante e actualizador dos conhecimentos de produção qualificados num determinado território;
- b) Num órgão executivo, que acredite entidades e certifique as actividades de produtos qualificados.

A Lei Orgânica do IPQ consta do D.L. n.º 113/2001, de 07.04.01, que o define como um instituto público, de carácter empresarial (art.ºs 1º n.º 1 e art.º 2º n.º 1), que tem por objecto a coordenação do SPQ e de outros sistemas de qualidade regulamentar que lhe forem conferidos por lei e a promoção e coordenação de actividades que visem contribuir para que os agentes económicos possam melhorar a sua actuação e

demonstrar a credibilidade da sua acção no mercado, através da qualificação de pessoas, de produtos, de serviços e sistemas (art.º 4º).

O modelo institucional do IPQ, todavia, não reflecte a importância das atribuições e competências que assume por força de lei, no domínio da qualidade.

Na verdade, a sua estrutura orgânica assenta na clássica trilogia, conselho de administração/conselho consultivo/comissão de fiscalização (art.º 6º). O Conselho de Administração e a Comissão de Fiscalização são compostos, cada um, por três membros nomeados por despacho governamental (art.º 7º e 17º). O Conselho Consultivo, órgão de informação e consulta para emissão de pareceres (art.º 14º) é constituído pelo presidente, membros do conselho de administração e por seis personalidades de reconhecido mérito no sector empresarial, associativo, económico, científico e tecnológico do país, na sua exclusiva actividade individual, designadas pelo Ministro da Economia (art.º 13º).

Concluimos que, não obstante, o amplo leque de atribuições que tem e a natureza empresarial pública que assume, o modelo do IPQ é um modelo típico dos sistemas fechados, com escassa participação e pouca envolvimento do sector privado, não devendo funcionar como modelo inspirador para a gestão das áreas destino – turísticas que necessitam daquela envolvimento, participativa e deliberativa, inclusive, para a formação de conhecimentos adquiridos na área do estudo e investigação e para o apoio e promoção das actividades turísticas na região.

Todavia, compreende-se porque o IPQ apresenta um modelo fechado, pois é necessário garantir independência e autonomia do órgão qualificador em relação às pessoas ou entidades acreditadas e actividades certificadas, pela importância que essa acreditação ou qualificação representa como sinal distintivo no mercado aos olhos dos turistas, dos profissionais e agentes económicos do sector e ainda da população em geral.

Daí entendermos que o subsistema qualificação, envolvendo as funções de acreditação e certificação, auditorias de qualidade, tipos de qualificação provisórios ou sistemas registados (art.º 28º do SPQ), pode ter um departamento próprio a que apelidaríamos de

conselho de fiscalização dentro das áreas destino-turísticas, com independência nos critérios de decisão, com composição maioritária de representantes de autoridades públicas e financiado principalmente por estas e que funcione como órgão de salvaguarda do interesse regulador do Estado nas áreas destino-turísticas, independente da envolvimento e vontade deliberativa do sector privado.

Tal departamento poderia funcionar como controlador do interesse publico dos regulamentos de utilização das marcas colectivas, de associação e certificação, à semelhança e aproveitando os contributos já abordados dos legisladores espanhol e inglês (Cap.5.3.4).

Pensamos, neste momento, ter todos os ingredientes, todas as matérias-primas suficientes para, com segurança, avançarmos para um modelo de gestão das áreas destino turísticas, através de sinais distintivos, incluindo os “sinais geo-turísticos”.

A ele nos referiremos já de seguida.

6.6.MODELO PROPOSTO.

Neste sub-capítulo, irei apresentar um modelo de gestão das áreas destino- turísticas, baseado na protecção e valorização de sinais distintivos qualificados ao serviço da promoção e organização dos destinos turísticos.

Os vários tipos de modelos abordados nos sub-capítulos anteriores existentes ou com interesse para a gestão e organização das áreas destino-turísticas foram importantes para as opções tomadas em sede de um modelo global e compreensivo.

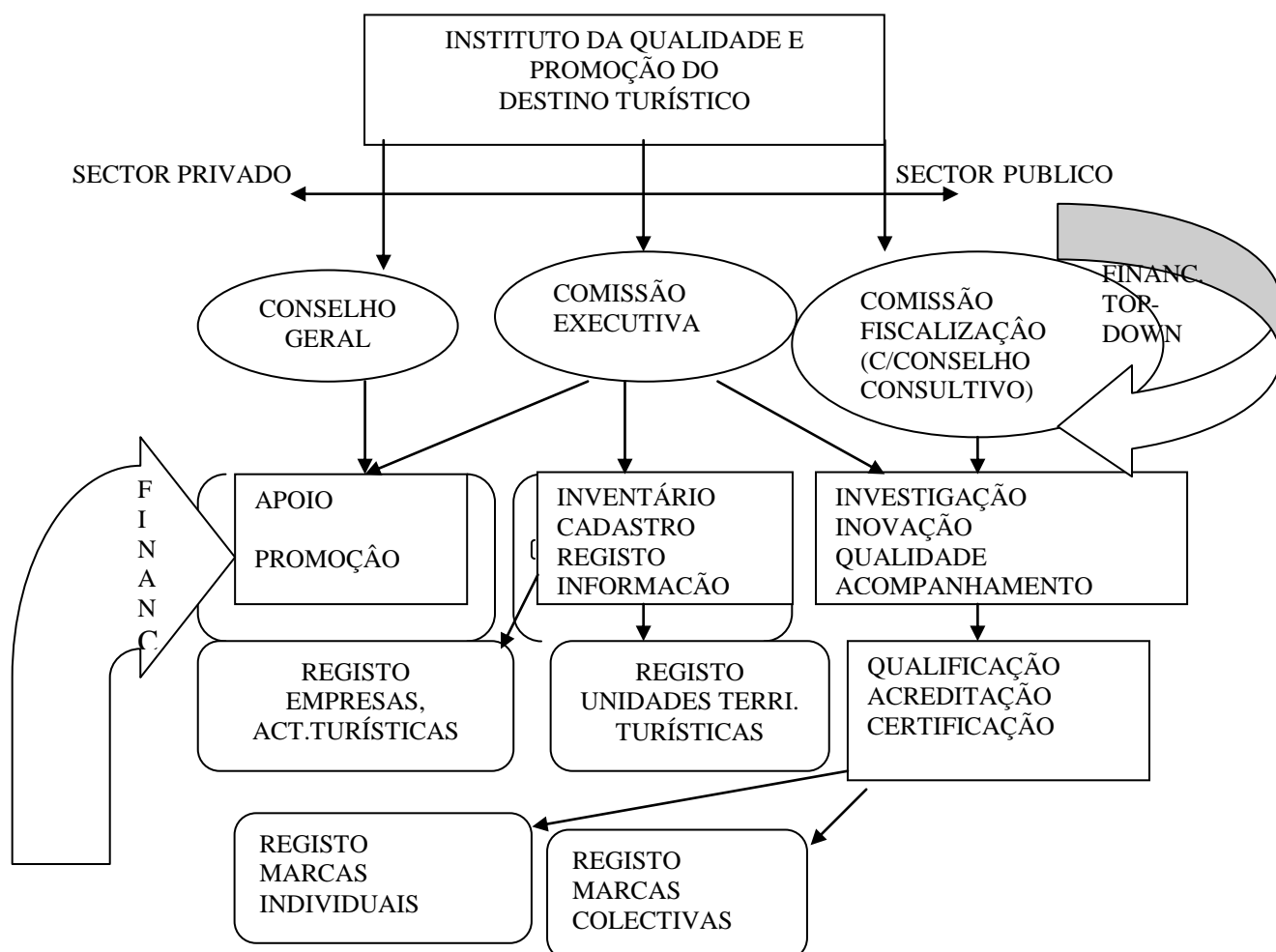
Proponho-me, aproveitando os contributos dos modelos estudados, apresentar um modelo jurídico e institucional global, forte e articulado da gestão da organização e promoção da qualidade dos destinos turísticos através de sinais distintivos, especialmente sinais distintivos territoriais (os “sinais geo-turísticos”).

Numa síntese preliminar, defendo que o modelo estrutural de gestão da organização e da promoção da qualidade de um destino turístico deve ser inspirado na protecção desse destino como uma denominação de origem ou indicação geográfica, complementado por contributos dos outros dois modelos estudados (o de registo administrativo e o de registo de marcas).

Na verdade e como defendi ao longo deste trabalho, o próprio destino turístico é um sinal distintivo territorial em si mesmo, é uma unidade com uma imagem de valores de natureza patrimonial, natural e humana. Tal unidade deve ser defendida e protegida, como um bem de natureza imaterial, uma reserva de valor incorpórea, através de um modelo jurídico e institucional suficientemente forte, articulado e coerente. Apresento, em seguida, o modelo proposto.

FIGURA 5

**MODELO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA
QUALIDADE DOS DESTINOS TURÍSTICOS
ATRAVÉS DE SINAIS DISTINTIVOS.**



A figura deve ser completada com as seguintes regulações jurídico- institucionais:

- a) Uma Lei-Quadro das Regiões, Sub-regiões e outras Áreas Territoriais Turísticas, onde se prevejam as condições de demarcação geográfica e criação das áreas, competência para a sua delimitação e regras gerais dos seus Estatutos;
- b) Os órgãos das unidades territoriais turísticas devem ter uma forte participação do sector privado, associativo e profissional, a nível deliberativo e executivo, com representação nas áreas da oferta/distribuição turísticas e competências simultâneas nas áreas do planeamento, financiamento, apoio e promoção e também um conselho de fiscalização, este com participação maioritária do sector público, utilizando técnicas de registo, inventário e classificação das empresas e actividades, por um lado, e certificação e qualificação da produção, por outro, dotados de estruturas técnicas e científicas de acompanhamento e actualização da produção turísticas ou de entidades certificadoras ou qualificadores reconhecidas; tal modelo proporciona uma prestação de serviços contínua à unidade territorial, geradora de receitas e possibilitando um financiamento endógeno da mesma;
- c) O valor colectivo e associativo privado e profissional das estruturas participativas nos órgãos das unidades territoriais turísticas deve ser feito através da definição de condições legais ou regulamentares para o seu registo, em que demonstrem, entre outros requisitos, capacidade organizativa suficiente, garantias suficientes de intervenção e eficácia de acção, o respeito pelo princípio da “porta aberta” e da gestão democrática da associação, boas práticas, segundo programas de acção definidos, e identificação das regras (produção, comercialização) entre associação e associados;
- d) A entidade gestora da qualidade do destino turístico global (Portugal), reguladora e tuteladora dos órgãos das unidades territoriais turísticas deve ter uma forte competência de regulação, controle e fiscalização, com competências também na área da promoção e desenvolvimento das unidades territoriais turísticas, para isso, contando com competências na área de intervenção, contacto e gestão de programas estruturais no contexto comunitário; podendo ter este órgão uma participação do

sector privado, a título consultivo, a sua lógica de financiamento será simultaneamente pública e advinda das unidades territoriais turísticas, uma vez que estas devem contribuir para a imagem de qualidade do destino turístico global.

Quanto ao modelo proposto, entende-se que a participação do sector privado é mais forte no Conselho Geral, órgão que se propõe de carácter deliberativo a actividades de apoio e promoção do destino, tendo entre outras competências, a aprovação do orçamento, plano e relatório anual de actividades e a eleição e fiscalização da actividade da Comissão Executiva. A lógica de financiamento *bottom-up* que está associada às actividades de apoio e promoção, advém essencialmente das técnicas de registo, cadastro e inventário, por um lado e de qualificação, acreditação de entidades e certificação, por outro. Entende-se que o registo de marcas colectivas (de associação e certificação) e de marcas individuais está ligado a critérios de qualidade distintiva das organizações que requerem o registo. Esta lógica de financiamento pode e deve ser acompanhada de mecanismos que garantam participação associativa do sector privado no modelo de gestão, designadamente, através da eleição de representantes para o Conselho Geral.

A Comissão Executiva, órgão de carácter executivo, que assegura a gestão, a administração e o funcionamento corrente da organização deve ser eleita pelo Conselho Geral. Pode ter representantes do sector público, em numero minoritário, de preferência com especialização funcional técnica no ou nos produtos turísticos dominantes e estratégicos da área destino. Este órgão é o responsável pela organização dos registos administrativos (de empresas e actividades turísticas, por um lado e de unidades territoriais turísticas, por outro) mas também deve recolher informação que suporte um acompanhamento actualizado da produção turística.

A Comissão de Fiscalização, portadora de financiamento *top-down* do sector público e de consequente poder tutelar e fiscalizador do funcionamento da área destino é portadora de valor acrescentado à organização com especialistas na área da investigação, inovação e qualidade. Por este órgão, são assumidas competências na área da acreditação e certificação de entidades para o uso ou controle de sinais distintivos de qualidade de produtos e serviços turísticos e também de registo de marcas individuais

ou colectivas, portadoras de valor distintivo às entidades requerentes. A existência no seio deste órgão de um Conselho Consultivo Especializado, composto por pessoas com reputados conhecimentos técnicos e científicos adquiridos é desejável.

Em suma e em jeito de conclusão, a proposta de modelo de organização e gestão da qualidade dos destinos turísticos, através de sinais distintivos é baseada:

- a) Numa adequada repartição de competências entre a participação do sector privado, que se pretende coesa e articulada, de acordo com uma lógica associativa e de financiamento endógeno à área-destino baseada em técnicas de registo, cadastro e inventário e acompanhamento actualizado da produção turística;
- b) Na participação do sector público, que se pretende especializada e funcional, baseada no financiamento à investigação, inovação e qualidade da gestão da área destino, utilizando técnicas como a certificação, a acreditação de entidades e ou organizações e o registo de marcas, portadoras de valor distintivo e de qualidade às entidades certificadas, acreditadas ou com a permissão de registo e uso de marcas.

6.7. CONCLUSÃO.

A apresentação de vários modelos ao serviço da organização e promoção de sinais distintivos, com sua apresentação, um por um, obriga-nos a tecer considerações conclusivas sobre cada um deles.

Comecemos, primeiro, pelo modelo de registo administrativo.

O modelo de registo administrativo é um inventário, um registo, um ficheiro que em Portugal não tem natureza obrigatória e vinculativa para os particulares, mas que se considera fundamental ter, para a correcta gestão e organização das áreas – destino turísticas, em moldes a seguir definidos.

Tal ficheiro, público e obrigatório, com a natureza de cadastro das empresas turísticas e das actividades turísticas por aquelas desenvolvidas é fundamental para:

- a) A inventariação e classificação das empresas e actividades turísticas, permitindo estabelecer as bases para um efectivo controlo e fiscalização da qualidade dos serviços produzidos pelas mesmas, pela entidade gestora do destino turístico;
- b) O planeamento, organização e apoio às actividades turísticas por parte da entidade gestora, uma vez que a inscrição no registo seria condição para o exercício de toda a actividade turística, acesso a ajudas públicas e participação em campanhas de promoção da imagem do destino turístico;
- c) O financiamento endógeno do destino turístico, uma vez que o acompanhamento e actualização das actividades turísticas que o registo permite por parte da entidade gestora do destino, cria a possibilidade do lançamento de taxas por aberturas dos estabelecimentos, classificações ou reclassificações, inspecções periódicas ou solicitadas, pareceres técnicos, expedição de certificados, etc;
- d) A criação de valor de envolvimento, pois a inscrição no registo seria condição para participação em associações privadas ou publicas e bem assim em iniciativas e parcerias público – privadas.

Passemos então ao modelo de registo das marcas.

O modelo de registo de marcas, como vimos, apresenta uma dupla faceta.

É um modelo aberto aos requerentes desse registo, não tem carácter obrigatório e vinculativo; serve para os agentes se posicionarem e adquirirem valor concorrencial no mercado, através da aposição de um sinal distintivo que sirva uma função de qualidade e publicitária. Isto é particularmente verdade para as marcas geográficas que têm que exprimir, como vimos, um valor distintivo no mercado, por referência à sua origem geográfica.

Por outro lado, como vimos, as entidades que avaliam esse carácter distintivo (INPI, no quadro do sistema da propriedade industrial; e IPQ, no âmbito do SPQ) são entidades que funcionam em sistema fechado, onde o sector privado tem nula ou escassa

participação e em que a autonomia técnica, funcional e financeira depende exclusivamente do sector público.

Entende-se que este modelo pode ser aproveitado com utilidade para o registo de marcas, individuais ou colectivas, de associação ou certificação geográficas ou não, que queiram atingir valor concorrencial nos mercados, através da aposição de um sinal distintivo, seja ele territorial (sinal geo-turístico) ou não.

A desconsideração da natureza do sinal distintivo (territorial ou não), em sede da organização e qualificação de um destino turístico, prende-se com a imagem do destino que se quer preservar, pois não deverá ser permitido o registo ou utilização de qualquer sinal distintivo que atente contra a imagem do destino.

O modelo de registo de marcas, é, pois, importante, enquanto serviço de investigação, inovação e qualidade que acredite, certifique e qualifique pessoas, serviços, actividades ou sistemas turísticos, tendo em vista a tutela de requisitos de qualidade da imagem e dos serviços turísticos no destino turístico, permitindo o uso de sinais distintivos de qualidade, em ordem ao cumprimento de regulamentos de utilização de interesse público e colectivo, por aquele serviço controlados e fiscalizados.

Tal serviço pode ter a natureza de um conselho de fiscalização, assessorado por um órgão de informação e consulta, de natureza técnica e associativa, composto nomeadamente, por membros com reputados conhecimentos técnicos e científicos, designados pela entidade de tutela. A independência e autonomia do serviço seriam garantidas por financiamento de capitais tendencial ou exclusivamente públicos.

O modelo de registo de marcas, como vimos, é independente de qualquer qualificação territorial prévia na gestão do destino turístico e não faz parte da estrutura essencial da organização e gestão do destino.

Na verdade, os modelos de registo administrativo e de marcas podem ser considerados como técnicas, instrumentos ao serviço de uma gestão das áreas destino-turísticas, concluindo-se que esta deve ser baseada num modelo jurídico e institucional de

protecção como denominações de origem e indicações geográficas que se defendeu no modelo proposto de organização e gestão da qualidade dos destinos turísticos, através de sinais distintivos e que garante, uma valorização territorial mais forte às áreas destino turísticas e, conseqüentemente, aos serviços e organizações turísticas que nelas operam.

CAPÍTULO 7

CONCLUSÕES FINAIS.

As conclusões deste trabalho serão referidas, por um lado, como uma síntese enunciativa e recapitulativa do caminho crítico da investigação prosseguida, por outro, como um guia das implicações obtidas com o conhecimento adquirido pela investigação para a gestão e organização dos destinos turísticos.

Assim, em termos de síntese recapitulativa, poderemos enunciar as seguintes conclusões:

- a) Os “sinais geo-turísticos” são sinais distintivos territoriais de destinos, produtos e serviços turísticos, com o objectivo de os distinguir e os posicionar perante os mercados turísticos e obter captação de clientela; a sua componente territorial permite-lhes mais facilmente identificá-los como instrumentos estratégicos de promoção dos destinos turísticos com manifesta vantagem sobre outros conceitos, como o de marcas turísticas ou áreas promocionais; estes sinais, não obstante serem utilizados como logótipos institucionais (Portugal; pelo ICEP ou Turismo do Algarve; pela RTA), carecem de regulação normativa em Portugal que os conceptualize e identifique a referida função estratégica;
- b) O valor associado aos “sinais geo-turísticos” reside essencialmente no seu posicionamento privilegiado ao serviço da imagem dos destinos turísticos, permitindo estabelecer o elo de ligação não só entre os produtos turísticos (estes entendidos como valorização territorial de serviços e recursos turísticos) e a imagem do destino, como também entre os próprios prestadores de serviços turísticos e os turistas, pois funcionando como instrumentos privilegiados de comunicação nas áreas destino, poupam custos de transacção na obtenção pelos turistas de informação sobre atributos dos destinos e na organização transversal em rede da oferta turística e em torno de valências territoriais e financiamento endógeno que os associam directamente à imagem do destino promovido; na tese construímos duas figuras (1 e 2) que explicam as funções e utilidades dos “sinais geo-turísticos”;

- c) A demonstração do conceito de “sinais geo-turísticos” e seu valor tem fundamento na história jurídica e institucional das organizações de turismo e dos territórios turísticos em Portugal; pois a primeira associação promotora do turismo português utilizou o termo Portugal na sua denominação; os primeiros territórios turísticos apresentam-se como estâncias qualificadas pelos seus recursos, com cuidados específicos na delimitação da sua área geográfica, lógica de financiamento endógeno e criação de estruturas de gestão promocionais de que se mantém, até hoje, as zonas de turismo como exemplo de extraordinária longevidade estrutural de organização geo-turística; as tendências futuras com a territorialização das políticas de turismo e a anunciada criação das áreas de protecção turística validam a importância de sinais distintivos na organização geo-turística dos territórios turísticos;
- d) A regulação jurídico institucional de sinais distintivos territoriais e a organização geo-turística dos territórios é um dado assente em países próximos do nosso, tendo sido feita uma perspectiva comparatística com experiências legislativas e institucionais em Espanha, França, Reino Unido e Itália. Com cambiantes diversos, próprios de modelos político-administrativos autónomos de cada Estado, constatámos uma preocupação com a qualificação de territórios turísticos em Espanha, França e Itália, a que se ligam nos dois primeiros países, mecanismos de fiscalidade ou financiamento específicos;
- e) Em todos os países estudados verificou-se a existência de organizações reconhecidas, com interesses territoriais turísticos, sendo particularmente fortes no Reino Unido, fruto da concorrência entre diversas entidades nacionais e do dinamismo do associativismo privado; construiu-se um quadro sinóptico comparativo da organização geo-turística entre Portugal e os países estudados (figura 3), constatando-se a necessidade de regulação normativa na qualificação turística dos territórios em Portugal, com previsão de organizações territoriais para gestão e promoção de interesses turísticos nesses territórios e de mecanismos de fiscalidade e financiamento autónomos. Espera-se que a futura regulação das áreas de protecção turística em Portugal possa suprir esse défice de regulação;

- f) O estudo de caso Algarve confirmou o desequilíbrio existente em Portugal entre, por um lado, as práticas promocionais de utilização dos “sinais geo-turísticos”, verificando-se forte utilização de indicadores simbólicos territoriais traduzidos em logótipos institucionais ou autónomos com designações geográficas, mapas, roteiros, itinerários e por outro lado, as dinâmicas de gestão/organização que potencialmente poderiam estar subjacentes, desconhecendo-se mecanismos de organização em rede ou códigos territoriais de produtos ou serviços; atribui-se esse desconhecimento ao défice de regulação normativa apontado na alínea d);
- g) As técnicas juridico-institucionais disponíveis para a valorização dos “sinais geo-turísticos” em Portugal oferecem um quadro diversificado e enriquecedor, em sede de regulação jurídica da qualidade e dos instrumentos da propriedade industrial, desde o aproveitamento da regulação jurídica sobre sinais distintivos, em particular das marcas de produtos ou serviços ou das marcas geográficas, estas com valências territoriais intrínsecas ou ainda das marcas colectivas, de associação ou certificação, pelo valor colectivo potencial de organização em rede que a gestão destas marcas supõe;
- h) Um sistema de gestão de garantia de qualidade do destino turístico pode ser apoiado principalmente em funções de acreditação ou certificação, à semelhança do previsto subsistema qualificação no âmbito do Sistema Português da Qualidade; a imagem dos destinos turísticos pode também ser defendida contra práticas de concorrência desleal, necessitando-se de regulação normativa a esse nível;
- i) O modelo de regulação jurídico e institucional das denominações de origem e indicações geográficas pode ser aproveitado com interesse para a gestão da qualidade dos destinos turísticos, baseado, principalmente, no valor patrimonial e qualificativo daqueles instrumentos para a imagem dos destinos e na defesa e acompanhamento dos interesses dos produtores turísticos, através de uma lógica organizacional de reforço da componente associativa e de financiamento endógeno; com o aproveitamento das técnicas jurídicas – institucionais da regulação da

qualidade, dos instrumentos jurídicos da propriedade industrial e de modelos de registo administrativos importados de estudos de caso internacionais (Espanha);

- j) Um modelo de organização e gestão da qualidade dos destinos turísticos através de sinais distintivos pode ser construído (Figura 5), baseado no reforço da componente associativa privada, no investimento em apoio público na investigação e acompanhamento da produção turística, com fiscalização, segundo preocupações de regulação de qualidade em harmonia com os valores patrimoniais e qualificantes da imagem do destino.

Nestes termos, entende-se como conclusão final e global desta tese, o que se procurou por ela demonstrar, é que o Direito é um instrumento fundamental para a correcta gestão e organização das áreas destino turísticas, podendo e devendo operacionalizar linhas estratégicas de promoção e desenvolvimento, não funcionando como mero quadro genérico, possibilitante ou condicionante de condutas e ou actividades lícitas ou ilícitas pelos operadores públicos ou privados.

Assim, enunciam-se como principais linhas estratégicas dessa promoção e desenvolvimento, por parte do Direito:

- a) A qualificação e classificação dos territórios turísticos, podendo e devendo o legislador identificar os factores naturais, patrimoniais e técnicos das áreas destino, os valores qualificantes da sua imagem, os produtos turísticos territoriais que suportem menores custos de transacção com aquela imagem, sendo a delimitação geográfica do destino, revísível, suportada em estudos de comissão técnica qualificada, prevendo o legislador mecanismos de fiscalidade e financiamento autónomos para essa área;
- b) A promoção de organizações para defesa de interesses turísticos nesses territórios, fornecendo um modelo de gestão e organização baseado na protecção da imagem do destino, como uma denominação de origem ou indicação geográfica, protegendo simultaneamente os interesses da produção turística, turistas e população residente, através do reforço da componente associativa, em especial do sector privado,

regulação e certificação da qualidade das empresas e serviços turísticos, acompanhamento da produção turística e avaliação da imagem dos sinais distintivos, como critério para financiamento das actividades de gestão e promoção dos destinos;

- c) A criação de técnicas, como códigos de boas práticas territoriais ou regulamentos de utilização de marcas colectivas, registos de sinais distintivos, no seio de organizações em rede para permitir a diminuição dos custos de transacção da produção turística com a imagem do destino suportada em produtos turísticos territoriais e bem assim entre os próprios prestadores de serviços turísticos.

Desta forma, assegurar-se-à um papel mais relevante do Direito na gestão das áreas destino turísticas, em conformidade com a própria noção, feliz, de Buhalis (2000) que define área destino como “ A defined geographical region which is understood by the visitors as a unique entity, with a political and legislative framework for tourism marketing and planning”.

Importa que o Direito concretize este desígnio das áreas destino turísticas, acrescentamos nós, não só do ponto de vista dos turistas, mas também da população residente e dos profissionais e empresas de serviços turísticos, assim se regulando uma área destino como um sistema, em que todos os intervenientes têm interesses não só reconhecidos, como garantidos pelo Direito.

Este foi, afinal, o desígnio deste trabalho, utilizando-se os “sinais geo-turísticos” como instrumento para tal finalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, A.F.R. (1999), *Denominação de Origem e Marca*, Universidade de Coimbra – Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, Coimbra Editora.
- Almeida, C.R. (2000), *A qualidade no sector das agências de viagens e turismo em Portugal*, Faro, Universidade do Algarve.
- Antinucci, F. (2002), *Tutto Il Potere ai Segni*, Roma, Editori Riunti.
- Ascensão, O. (2002), *Concorrência Desleal*, Coimbra, Almedina.
- Blanquer, D. (1999), *Derecho del Turismo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Buhalis, D. (2000), “Marketing the Competitive Destination in the Future”, *Tourism Management*, Vol. 21 (1) p. 97-116.
- Buraux, C. e Buraux, E. (1990), *Droit et Organisation du Tourisme en France*, Paris, Techniplus.
- Carvalho, M.M.R.M. (2004), *Merchandising de marcas (a comercialização do valor sugestivo das marcas)*, Coimbra, Almedina.
- Cazes, G.(1992), *Fondements por une Geographie du Tourisme et des Loisirs*, Paris, Breal.
- Comissão Europeia (2000), *Para um turismo costeiro de qualidade*, Bruxelas, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2000), *Para um turismo rural de qualidade*, Bruxelas, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2000), *Para um turismo urbano de qualidade*, Bruxelas, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Cooper, C., Fletcher, J. et al (1993), *Tourism, Principles and Practice*, Londres, Pitman Publishing.
- Correia, M.J.P. (2001), *Direito Comercial*, 7ª edição, Lisboa, Ediforum.
- Costa, C.M.M. (1996), *Towards the improvment of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level: planning, organisations and networks: The case of Portugal*, Guildford, University of Surrey.
- Costa, C.M.M. (2001), “O papel e a posição do sector privado na construção de uma nova política para o Turismo em Portugal,” *Seminário AEP – Novas Estratégias para o Turismo*, pp. 65-87.

Cunha, L.(1992), “Os Produtos Turísticos na Estratégia do Desenvolvimento e Promoção”, *1º Congresso das Regiões de Turismo*, Faro, Centro de Documentação e Informação da Comissão de Coordenação da Região do Algarve.

Cunha, L. (2001), *Introdução ao Turismo*, Lisboa, São Paulo, Editorial Verbo.

Durie, A.J. (1994), “The development of Scotland as a tourist destination”, *Tourism-The State of the Art*, Wiley, Chichester , pp. 472-480.

Echtner, C.M.(1999),“The semiotic paradigm: implications for tourism research”, *Tourism Management* 20 , Pergamon, pp. 47-57.

Fernandes, A.M. (1998), *Direito do Trabalho*, 10ª edição, Coimbra, Almedina.

Fuster, L.F. (1991), *Introducción a la teoria y tecnica del turismo*, 4ª edição, Madrid, Alianza Universidad Textos.

Geraldes, A.L. (1999), *O Direito da Publicidade*, Lisboa, Instituto Consumidor.

Gola, M. (2002),”Funzioni e servizi degli Enti locali per lo sviluppo del turismo”, *Evoluzioni e prospettive della legislazione sul turismo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, ,pp.21-37.

Gómez Lozano, M.M. (2002), *Los Signos Distintivos en La Promoción de Destinos Turísticos*, Cizur Menor,Aranzadi.

Gonçalves, L.M. (1999), *Função Distintiva das Marcas*, Coimbra, Almedina.

Gonçalves, L.M. (2003), *Direito das Marcas*, Almedina, Coimbra.

Holloway , J.C. (1999), *The Business of Tourism*, 5ª Edição, Surrey, Pitman Publishing.

Hughes, H.L. (1994),“ Tourism and government : a subset of leisure policy?”,*Tourism-The State of the Art*, Chichester, Wiley, pp. 472-480.

Iacono, G. (1994), “La certification d’assurance qualité: de nouvelles questions por le droit?” *Revue internationale de droit économique*, pp.63-75.

IPQ (2001-3), Metrologia. <[http: \\www.ipq.pt\\info\\metrologia\\main1.htm](http://www.ipq.pt/info/metrologia/main1.htm).> 13-05-2001.

Kapferer, N. (1989), *La Marque*, 3ª edição, Paris, Ediscience international.

Lacoste, Y. (1990), *Paysages Politiques*, Paris, Livre de Poche.

Largo Gil, R. (1993) *Marcas de Garantía*, Madrid, Editorial Civitas, S.A.

Lizarraga, M.R. (2000), “Organizacion local del turismo”, *Turismo 2000–III Congresso Universidad y Empresa*, Valência, Tirant lo Blanch, pp.39-68.

Long, P.(1994),“ Perspectives on partnership organizations as an approach to local tourism development,” *Tourism-The State of the Art*, Chichester, Wiley, pp. 472-480.

Maia, J.M (2003), *Propriedade Industrial*, Volume I, Coimbra, Almedina.

Masseno, M.D. (2004), “ As Disciplinas da Comunicação Comercial nos Mercados Turísticos”, *Turismo e Direito : convergências*, São Paulo, Editora SENAC, pp.81-125.

Mendes, J. (2002), *Lições policopiadas da disciplina de Turismo nas áreas costeiras*, 1º Mestrado em Gestão e Desenvolvimento em Turismo, Faro, Universidade do Algarve.

Mesquita, J.C.V. (1986), *A Viagem – Uma Outra Forma de Turismo na perspectiva do conhecimento histórico*, Faro, Universidade do Algarve.

Middleton, V. (1989), *Marketing in Travel and Tourism*, Oxford, Heinemann Professional Publishing.

Ministério da Economia, D.G.T, I.C.E.P. (2002), *Turismo em Portugal – Política, Estratégia e Instrumentos de Intervenção*, Lisboa.

Montejano, J.M. (1991), *Estructura del Mercado Turístico*, Madrid, Editorial Sintesis.

Moreira, V. (1997), *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra, Almedina.

Moreira, V.(1998), *O Governo de Baco - A organização institucional do Vinho do Porto*, Porto, Edições Afrontamento.

Pallares, P.L.M. (2000), “El gobierno local como âmbito de gestion turística”, *Turismo 2000-III Congreso Universidad y Empresa*, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 69-89.

Pearce, D.(1992), *Tourist Organizations*, Essex, Longman Scientific & Technical.

Pina, P. (1986), *Portugal – o Turismo no século XX*, Lisboa, Lucidus.

Py, P (1996), *Droit du Tourisme*, 4ª Edição, Paris,Dalloz.

Santos, A., Gonçalves, M., Marques, M.(1995), *Direito Económico*, 2ª Edição, Coimbra, Almedina..

Semprini, A. (1995), *La Marque*, Paris, Presses Universitaires de France.

Serra, E., Gonzalez, J. (1998), *A Marca – Avaliação e Gestão Estratégica*, Lisboa- São Paulo ,Editorial Verbo.

SET (1985), *Relatório do Plano Nacional de Turismo*, Lisboa.

Sheldon, J.P. (1994), "Tour Operators", *Tourism Marketing and Management Handbook*, Witt and Moutinho Editions, Prentice Hall, London, New York, pp. 399-403.

Silva, J.A., Mendes, J. Guerreiro, M.M (2001), "A Qualidade dos Destinos Turísticos: dos modelos aos indicadores", *Revista Portuguesa de Gestão*, INDEG, Ano 16, n.º 1, pp. 3-24.

Torres, C. (2003), *Regiões de Turismo*, Lisboa, ANRET.

Trentini, A. (2003), "L'amministrazione periferica del turismo", *Manuale di Diritto del Turismo*, G. Giappichelli Editore, Turim, pp. 57-138.

Tubia, E.M.L., Arteché, J.M.C. (2000), «Comarca Turística versus Consórcio Turístico», *Turismo 2000-III Congresso Universidad y Empresa*, Valência, Tirant lo Blanch, pp. 89-111.